

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS – DCA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIAL**

**Marcos Maldini Müller**

**TRIBUTAÇÃO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA: UMA  
ANÁLISE DAS DIFICULDADES NA APROVAÇÃO DE UMA NOVA PLANTA  
GENÉRICA DE VALORES NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre  
2018**

**MARCOS MALDINI MÜLLER**

**TRIBUTAÇÃO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA: UMA  
ANÁLISE DAS DIFICULDADES NA APROVAÇÃO DE UMA NOVA PLANTA  
GENÉRICA DE VALORES NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Administrativas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Bacharel em  
Administração.

**Orientador:** Prof. Dr. Leonardo Granato

**Porto Alegre**

**2018**

**MARCOS MALDINI MÜLLER**

**TRIBUTAÇÃO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA: UMA  
ANÁLISE DAS DIFICULDADES NA APROVAÇÃO DE UMA NOVA PLANTA  
GENÉRICA DE VALORES NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Administrativas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Bacharel em  
Administração.

**Orientador:** Prof. Dr. Leonardo Granato

**Conceito Final: A**

**Aprovado em: 29 de junho de 2018**

**BANCA EXAMINADORA:**

Profa. Dra. Jaqueline Bittencourt - UFRGS

Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos - UFRGS

Orientador – Prof. Dr. Leonardo Granato - UFRGS

*“Julgue seu sucesso pelas coisas que você teve que renunciar para conseguir”.* (Dalai Lama)

*“Ama-se mais o que se conquista com esforço”.*  
(Benjamin Disraeli)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador e Dr. Leonardo Granato por todo apoio e dedicação durante esse trabalho desde a fase do projeto de TCC, sempre disponível, solicito, me fazendo refletir e acreditar no potencial do meu trabalho.

A amiga e colega Dra. Claudia de Cesare, referência no país em tributação e avaliação imobiliária agradeço pelos ensinamentos, sugestões, orientações e paciência ao compartilhar um pouco de seu conhecimento durante toda essa jornada.

A equipe da Divisão de Avaliação de Imóveis da Receita Municipal responsável pela coordenação do da Planta Genérica de Valores, sempre muito solícita e comprometida a me esclarecer qualquer dúvida ou fornecer materiais de apoio para elucidar meus questionamentos.

Aos servidores do Memorial da Câmara de Porto Alegre, pelo fornecimento de todo material referente às sessões parlamentares e demais atividades do legislativo municipal relacionado com Projeto de Lei Complementar 013/17, sem os quais seria impossível a execução desse estudo.

Ao corpo técnico da Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre em especial a Divisão da Receita Imobiliária, a Coordenação de Fiscalização do IPTU e a Supervisão de Tributação e Normativo, setores que colaboraram na realização desse trabalho.

Aos amigos por compreenderem a minha ausência em eventos ou passeios no decorrer de toda a graduação e principalmente no período do trabalho de conclusão.

Aos colegas de aula, de trabalho, professores e todos aqueles que participaram direta ou indiretamente na conquista desse diploma.

A minha família, em especial a minha mãe Vera, ao Luiz e aos meus filhos, Pedro, Vitor e Clara, pelos momentos felizes e pelas dificuldades que passamos juntos, me apoiando não apenas ao longo dessa jornada, mas durante as demais etapas de minha vida.

Finalmente ao meu pai, Olmiro (*in memoriam*), que juntamente com minha mãe sempre me incentivaram ao estudo, e são meus exemplos de vida, carinho e dedicação.

## RESUMO

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é um tributo de competência dos municípios cujo caráter vai além do arrecadatório, sua extrafiscalidade tem o intuito de buscar uma cobrança mais justa levando em consideração a função social da propriedade e a capacidade contributiva da população. Sob esse aspecto é fundamental que o imposto tenha como alicerce uma planta de valores atualizada que seja capaz de equalizar a carga tributária de imóveis que possuem valores venais similares. Há 27 anos, o município de Porto Alegre não promove a atualização de sua Planta Genérica de Valores. Cristalizando, assim, distorções e desigualdades entre contribuintes que se encontram em situações equivalentes. Recentemente, o Projeto de Lei Complementar 013/17 que tinha o intuito de corrigir as deformações decorrentes do longo ciclo sem uma atualização de forma generalizada foi rejeitado por 25 votos contrários, 10 favoráveis e uma abstenção. O Objetivo principal do presente trabalho é o de verificar quais as limitações desse projeto que culminaram em sua rejeição e a partir dessa análise buscar alternativas de superá-las com o intuito de fornecer elementos capazes de orientar o desenvolvimento de uma futura proposta. Como técnicas de pesquisa foram realizadas consultas documentais e bibliográficas, além de reuniões e entrevistas com a equipe da Divisão de Avaliação de Imóveis da Receita Municipal responsável pela elaboração do PLC 013/17. A partir da análise do projeto e das sessões parlamentares que debateram o tema foi possível sugerir alternativas para superar as limitações apontadas pelos vereadores com o intuito de servir como fundamento para uma futura proposta de atualização da Planta Genérica de Valores Imobiliários no município de Porto Alegre.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tributação Imobiliária; Imposto Predial e Territorial Urbano; Planta Genérica de Valores; Políticas Públicas.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABNT- Associação Brasileira de Normal Técnicas  
CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas  
CF – Constituição Federal  
CPERS – Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul  
CREA- Conselho Regional de Engenharia e Agronomia  
CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia  
CTM - Cadastro Territorial Multifinalitário  
CTN- Código Tributário Nacional  
DAI – Divisão de Avaliação de Imóveis da Receita Municipal  
DEM - Democratas  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
IRPF – Imposto de Renda de Pessoa Física  
IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica  
ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis  
ITR - Imposto sobre Propriedade Territorial Rural  
IVA – Imposto Sobre Valor Agregado  
LC – Lei Complementar  
NBR – Norma Brasileira  
PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental  
PDT – Partido Trabalhista Brasileiro  
PIB – Produto Interno Bruto  
PGV – Planta Genérica de Valores  
PLC – Projeto de Lei Complementar  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PODE - Podemos  
PP- Partido Progressista  
PRB – Partido Republicano Brasileiro  
PROS – Partido Republicano da Ordem Social  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSD- Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

REDE – Rede Sustentabilidade

SD – Solidariedade

SIAT – Sistema Integrado de Administração Tributária

SINDLOJAS – Sindicato do Comércio Varejista e Lojista

SINDHA – Sindicato de Hospedagem e Alimentação

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil

SIMPA – Sindicato dos Municípios de Porto Alegre

SMURB – Secretaria Municipal de Urbanismo

STF – Superior Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCL – Taxa de Coleta de Lixo

UFM – Unidade Financeira Municipal



## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Última atualização da PGV nas capitais brasileiras .....	43
Tabela 02 - Número de atualizações das dez maiores capitais do Brasil .....	43
Tabela 03 - Imóveis com valor venal acima de 1 milhão de reais.....	49
Tabela 04 - Comparativo de imóveis do bairro Bela Vista .....	51
Tabela 05 - Comparativo de imóveis bairro Partenon.....	51
Tabela 06 - Diferença na cobrança de IPTU em imóveis com um mesmo valor venal.	52
Tabela 07 - Exemplos de deformações na cobrança decorrente da aplicação de freios.	53
Tabela 08 - Imóveis sujeitos ao pagamento do mesmo montante de IPTU, porém com relevante diferença em seus valores venais. ....	53
Tabela 09 - Comparativo IPTU x IPVA, percentual sobre o valor do patrimônio.....	54
Tabela 10 - Propostas de Alíquotas PLC 013/17.....	60
Tabela 11 - Redutores conforme a faixa de tributação .....	60
Tabela 12 - Caso hipotético imóvel com valor venal = 800 mil reais .....	61

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES , GRÁFICOS E TABELAS**

Figura 01 - Transformações Urbanas .....	45
Figura 02 - Transformações Urbanas .....	45
Figura 03 - Transformações Urbanas .....	46
Figura 04 - Transformações Urbanas .....	47
Gráfico 01- Nível médio de avaliação dos imóveis em Porto Alegre .....	48
Quadro 01- Comparativo de imóveis com o mesmo valor de mercado localizados em bairros distintos .....	50
Quadro 02 - Comparativo entre a proposta do PLC 13/17 e o modelo vigente .....	62
Quadro 03 - Votos de rejeição ao projeto.....	82
Quadro 04 - Votos favoráveis ao projeto.....	83

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS .....</b>	<b>18</b>
1.1. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	18
1.2. A TRIBUTAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	20
1.3. TRIBUTAÇÃO JUSTA.....	24
1.4. O TRIBUTO QUANTO AS BASES ECONÔMICAS DE INCIDÊNCIA.....	25
1.5. QUANTO A BASE DE CÁLCULO E O SUJEITO PASSIVO DO IMPOSTO	28
1.6. PROPORCIONALIDADE x REGRESSIVIDADE x PROGRESSIVIDADE	29
1.7. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA.....	31
1.8. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE URBANA x PRODUTO INTERNO	33
1.9. A PLANTA GENÉRICA DE VALORES .....	33
<b>2. O IPTU NA CIDADE DE PORTO ALEGRE E AS DIFICULDADES DA</b>	
<b>APROVAÇÃO DE UMA NOVA PGV .....</b>	<b>37</b>
2.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	37
2.1.1 Analisar a Legislação Municipal Vigente .....	37
2.1.2 Analisa as Consequências Decorrentes da Desatualização do IPTU em Porto	38
2.1.3 Examinar a Proposta de PGV Enviada ao Legislativo .....	38
2.1.4 Propor Diretrizes para Reforma Fiscais do IPTU .....	39
2.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	40
2.2.1 Quanto à Situação Atual do Município .....	41
2.2.2 Analisar as Consequências Decorrentes da Desatualização do IPTU .....	44
2.2.3 Verificar o Conteúdo do PLC 013/17 e Seus Objetivos .....	55
2.2.4 Análise das Sessões Legislativas Referentes ao PLC 013/17 .....	63
2.2.4.1 Processo Migratório .....	64

2.2.4.2 Projeto dito “de Esquerda” .....	65
2.2.4.3 Prazo.....	68
2.2.4.4 Progressividade das Alíquotas .....	69
2.2.4.5 Tributação Quanto a Base de Incidência (Patrimônio ou Consumo) .....	71
2.2.4.6 Contra um Possível Incremento de Receita.....	73
2.2.4.7 Transparência .....	74
2.2.4.8 Cheque em Branco .....	75
2.2.5 Sugestões para Sanar Algumas das Limitações Apontadas pelo Legislativo	77
2.2.5.1 Progressividade .....	77
2.2.5.2 Planejamento Urbano .....	78
2.2.5.3 Isenção para as Entidades Culturais, Recreativas, Esportivas Sem Fins Lucrativos.....	79
2.2.5.4 Prazos .....	79
2.2.5.5 Redução de Alíquotas Territoriais.....	80
2.2.6 Síntese do resultado da votação do PLC 013/17 .....	81
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>88</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>93</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>94</b>

## INTRODUÇÃO

A crise econômica e fiscal que estamos enfrentando nos últimos anos tende a se estender por um longo período. A dificuldade do governo em angariar recursos para equilibrar as contas públicas se mostra cada vez maior exigindo uma gestão pública eficiente tanto na aplicação de seus recursos, quanto na arrecadação destes.

Sabemos que é preciso que se injetem recursos para que as demandas sociais sejam atendidas, entretanto não podemos simplesmente promover o aumento das alíquotas de nossos tributos ou criarmos novos como forma de angariar receita. Dessa forma, a opção é buscar por uma política fiscal responsável, mais equânime e que respeite, dentre outros, os princípios da capacidade contributiva, da isonomia, da equidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

A Constituição Federal de 1988 (CF) reservou um capítulo exclusivo para tratar sobre o seu sistema de tributação, dando ao tema um caráter mais descentralizado garantindo autonomia para que estados e municípios possam legislar e cobrar impostos de suas competências (DORNELLES, 2008, p.8).

O Art. 156 da CF/88 estabelece os impostos de competência municipal. O pressuposto para essa descentralização foi o fato de os municípios estarem mais próximos da população, possuindo um maior conhecimento sobre as peculiaridades locais visando responder de maneira mais eficiente às demandas dos cidadãos (BALEEIRO, 2006, p.93). O fortalecimento do papel do município a partir do referido texto constitucional resultou tanto do aumento de sua participação nas transferências constitucionais, quanto da capacidade de arrecadação própria. Essas medidas adotadas levaram em consideração o princípio da subsidiariedade no âmbito federativo, o qual afirma que não se deve atribuir certa atividade a ente superior quando ela pode ser realizada eficientemente por um ente menor (BARRACHO, 1996).

Apesar das mudanças, a arrecadação de tributos no Brasil ainda é extremamente concentrada mais de 70% do montante recolhido é de competência federal enquanto menos de 5% está a cargo dos municípios (ARRETCHE, 2004, p.18)

Perdas de receita oriundas das transferências intergovernamentais tem afetado de sobremaneira o equilíbrio fiscal dos municípios. De fato, o atual cenário econômico tem impactado a arrecadação tanto dos tributos próprios quanto dos oriundos de

transferências dos demais entes (segundo a revista Valor Econômico, a região Sul foi a que teve a maior queda no montante das transferências constitucionais (86%, em comparação com o primeiro quadrimestre de 2016)). No âmbito municipal, as receitas próprias abrangem o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); Contribuições de Melhorias e Taxas. Inclusive, o desempenho fiscal relacionado às receitas próprias principalmente em relação ao ISS e ITBI tem sido afetado pela recessão atual. Segundo informativo da Receita Municipal de Porto Alegre, o ITBI de janeiro a agosto desse ano sofreu uma queda de 14,27%, enquanto o ISSQN variou positivamente em 0,9%, para o mesmo período o IPTU (juntamente com a TCL) fecharam em alta de 13,67%. (Informativo RM/SMF N°09, 2017).

Cada vez mais, é preponderante melhorar a eficiência na arrecadação das receitas tributárias próprias. Independentemente do cenário econômico desfavorável, os municípios necessitam cumprir com as suas responsabilidades definidas pela Constituição. Conforme o Art. 30 da CF incumbe aos municípios garantir à população saúde, segurança, moradia, educação e bem-estar social. Para o cumprimento desses deveres se faz necessária à obtenção de recursos, seja por intermédio da exploração de seu patrimônio ou pela imposição do pagamento de tributos, uma vez que nenhuma política pública pode ser feita sem disponha de recursos financeiros para serem aplicados.

Enquanto o ISSQN e o ITBI são tributos mais sensíveis às oscilações econômicas, o IPTU apresenta maior estabilidade sendo uma boa alternativa para o enfrentamento dos períodos de crises. Sua estabilidade decorre, dentre outros fatores, do seu caráter recorrente e devido ao fato de o valor do imóvel ser menos afetado pelas flutuações econômicas. De acordo com Rezende (1983) uma das vantagens do IPTU é o valor relativamente estável das propriedades, sendo pouco suscetível às oscilações que ocorrem a partir de flutuações no nível geral das atividades econômicas do país.

No Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos de Estatuto da Cidade, elaborado em parceria entre o Ministério das Cidades e o *Lincoln Institute of Land Policy*, De Cesare (2015, p.5) ressalta que:

Dentre os demais impostos do Sistema Tributário Brasileiro, o IPTU merece destaque, em primeiro lugar, por incidir sobre o patrimônio e não ser um tributo indireto e, em segundo lugar, por possuir um perfil estritamente local. Isso significa que as municipalidades, além de contarem com um instrumento

de arrecadação própria, contam com um tributo que pode reduzir as desigualdades sociais e ordenar os espaços urbanos.

O IPTU é um tributo de competência dos municípios cujo caráter vai além do arrecadatório, sua extrafiscalidade tem o intuito de buscar uma cobrança mais justa, levando em consideração a função social da propriedade e a capacidade contributiva da população. Sob esse aspecto é fundamental que o imposto tenha como alicerce uma planta de valores atualizada a qual seja capaz de equalizar a carga tributária de imóveis que possuem valores venais similares evitando a cobrança discrepante entre contribuintes que se encontrem em pé de igualdade.

As definições sobre o fato gerador do tributo, sujeito passivo da obrigação tributária e da base de cálculo do imposto estão dispostas no Código Tributário Nacional (CTN) nos Arts 32, 33 e 34. A determinação das alíquotas a serem implementadas fica a cargo da decisão de cada município.

Segundo o Art. 33 do CTN a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel e o montante do tributo a ser pago decorre da combinação dessa base de cálculo com a alíquota aplicável. Deve ser considerado como valor venal do bem aquele o qual ele seria provavelmente transacionado em condições normais de mercado. A Planta Genérica de Valores Imobiliários (PGV) é o instrumento utilizado para subsidiar o cadastro imobiliário na obtenção desse valor. Sendo assim, é fundamental que tenhamos uma PGV que reflita de forma mais fidedigna o valor venal dos imóveis com o intuito de evitar distorções para contribuintes que se encontrem em situações equivalentes, e venha por sua vez a atender a necessidade arrecadatória do IPTU.

Há 27 anos, o Município de Porto Alegre não promove a atualização de sua PGV. Evidentemente, ao longo de quase 30 anos, ocorreram transformações urbanas relevantes na cidade (como por exemplo, a terceira Perimetral, o Parque Germânia, os condomínios de alto luxo na Zona Sul, o alargamento da Av. Juca Batista e a revitalização da orla do Guaíba. Existem também unidades que foram cercadas por ocupações irregulares, ou tiveram obras públicas que acabaram repercutindo na desvalorização do imóvel). Desta forma, a distribuição da carga tributária do IPTU é baseada no valor dos imóveis antes das valorizações e desvalorizações ocorridas nas últimas décadas.

Esta desatualização resulta em distorções na cobrança do IPTU, tais como: a manutenção de benefícios indevidos, a cobrança diferente do imposto calculado e diferenças exorbitantes na cobrança de imóveis que apresentam mesmo valor de

mercado. O Ofício nº 1362/GP da Prefeitura de Porto Alegre que foi enviado ao Presidente da Câmara de Vereadores no dia 15 de agosto de 2017 atenta para o fato de que:

Uma planta de valores atualizada mantém a base de cálculo do IPTU como determina o CTN, fornece as condições que garantem uma execução eficiente e econômica da Lei, provoca uniformidade da tributação, evitando-se avaliações díspares para situações iguais, facilita e racionaliza o lançamento do imposto, assegura a necessária uniformidade no comportamento do fisco e traz segurança jurídica para o fisco e para os contribuintes. Quanto mais atualizada e com mais critérios em sua formulação, mais próxima a Planta de Valores e, por consequência, o IPTU estarão da justiça tributária individual. (PORTO ALEGRE, 2017, p.1)

Na madrugada do dia 27 de setembro de 2017 foi rejeitada a proposta que previa a atualização da PGV, associadas à redução das alíquotas vigentes e revisão de algumas isenções, por 25 votos contrários, 10 favoráveis e uma abstenção. A rejeição do projeto resultou na manutenção das iniquidades na distribuição da carga tributária do IPTU, onde alguns contribuintes pagam valores simbólicos do imposto e outros um montante significativo. É importante que tenhamos um sistema de avaliação consistente, no qual as estimativas apresentadas venham a refletir o valor de mercado dos imóveis.

O IPTU é o único imposto cuja apuração da base de cálculo precisa de sanção do Poder Legislativo, além disso, para que ocorra a aprovação de um novo projeto de Planta Genérica de Valores Imobiliários se faz necessário o apoio por parte da sociedade.

O presente trabalho visa a analisar os principais argumentos utilizados para a rejeição da proposta de atualização da Planta Genérica de Valores no município de Porto Alegre, enviada para a aprovação legislativa no dia 15 de agosto de 2017, em relação a paradigmas legais, jurídicos, sociais e financeiros. A partir desta análise, buscar-se-á identificar formas de superar as possíveis limitações do projeto com o intuito de fornecer elementos capazes de orientar o desenvolvimento de futuras reformas fiscais do imposto que incide sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU).

Além desse objetivo geral o estudo também tem o intuito de discutir o papel dos tributos na implementação de políticas públicas por parte do Estado para efetivação dos direitos constitucionais; analisar a legislação vigente, bem como as inequidades produzidas e deformações na cobrança de IPTU decorrentes da desatualização de mais



de 25 anos no valor venal estimado para fins de lançamento do IPTU, Verificar a forma de construção e estruturação da versão original proposta de atualização da PGV, bem como os objetivos visados em decorrência das sugestões sugeridas a LC 07/73 que institui e disciplina os tributos de competência do município de Porto Alegre e finalmente propor um conjunto de diretrizes para orientar o desenvolvimento de reformas fiscais do imposto que incide sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU).

Esse trabalho foi dividido em dois grandes blocos, o primeiro contendo as considerações teórico-conceituais referentes ao tema e um segundo que aborda o caso específico do IPTU na cidade de Porto Alegre e as dificuldades existentes para a aprovação de uma nova PGV no município.

Nosso intuito não é debater pormenorizadamente cada um dos principais argumentos levantados, mas sim apresentar uma visão holística sobre as limitações que foram apontadas no PLC 013/17 e propor alternativas que visem superá-las.

## **1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS**

Em um primeiro momento esse capítulo irá apresentar uma abordagem teórica sobre Estado e políticas públicas, os atores que as compõem, a necessidade da obtenção de recursos para a sua execução e os obstáculos legais, jurídicos, sociais e políticos que influenciam em sua implantação.

Na sequência, faremos uma retomada teórica que aborde conceitos como a progressividade do imposto, a determinação da base de cálculo, a diferenciação entre tributos diretos e indiretos, além de princípios tributários como os da legalidade, anterioridade, capacidade contributiva, vedação ao confisco, isonomia tributária, solidariedade. Esses conhecimentos são fundamentais para melhor entendermos o funcionamento do IPTU dentro do ordenamento jurídico brasileiro e formar uma base dados que ajude a construir alternativas as limitações que foram apontadas ao projeto de atualização da PGV dentro do Município de Porto Alegre.

### **1.1. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Iniciaremos esta seção partindo do entendimento do conceito de Estado e de como o referido conceito, sua dimensão tributária e a política pública se relacionam. Ainda que no presente trabalho, em termos de materialidade institucional, venhamos a assimilar a noção de Estado ao aparelho estatal ou setor público, entendemos ao Estado, fundamentalmente, como um conjunto de relações sociais que estabelecem ordem e respaldo coercitivo em todo um território dado. Os sistemas legal e tributário são dimensões constitutivas do Estado da referida ordem que, no sistema capitalista, não é igualitária nem socialmente imparcial (O'DONNELL, 1993).

Do próprio conceito de políticas públicas emerge a noção de capacidades estatais, definidas como “as possibilidades que o Estado tem para alcançar, na prática, a implementação das políticas públicas que se propõe, de forma a afetar efetivamente a realidade social” (REY, 2014, p. 117). Souza (2016, p. 51) também define capacidade estatal como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”.

As políticas públicas podem ser definidas como ações que ao serem implementadas resultam em impactos na população que habita determinado território. De acordo com Santos (2014, p.39) elas correspondem à forma com que o Estado busca atender as necessidades coletivas, em outras palavras, podemos conceituar as políticas públicas como o meio para se atingir as necessidades coletivas. Di Credo (2012, p.11) complementa que é por meio das políticas públicas que a Administração cria seus fundamentos e atinge seus objetivos.

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p.26).

Para que seja possível atender as demandas de determinada sociedade precisamos preliminarmente identificar os problemas existentes de acordo com a realidade local e, a partir desses, elaborar projetos e programas que os solucionem ou minimizem. Entretanto, para que as ações do poder público sejam efetivadas é necessário que o Estado detenha recursos financeiros para tal.

Nascimento (1992) salienta que o Estado não gasta em seu próprio benefício. As necessidades são exclusivas das pessoas que interagem o grupo social e os fins perseguidos pelo Estado vinculam-se ao mais amplo atendimento desses reclamos. Através da despesa, o Estado pode, deve mesmo, exercer papel ativo na economia (distribuição de renda etc). Santos (2014, p.174) enfatiza que as preocupações vão desde a obtenção de fundos até a utilização desses com responsabilidade fiscal.

Dentro dessa ótica, Di Credo (2012) conceitua tributos como a medida compulsória de arrecadação de verbas públicas cujo objetivo originário é custear as políticas públicas. Uma vez que o cidadão, enquanto membro de uma sociedade organizada, cobra do poder público a efetivação dos direitos que lhes são constitucionalmente garantidos, cabe também a ele o dever de prover recursos para essa execução de acordo com a sua capacidade contributiva.

Em relação a essa capacidade Torres (2005, p.584) afirma que:

A solidariedade entre os cidadãos deve fazer com que a carga tributária recaia sobre os mais ricos, aliviando-se a incidência sobre os mais pobres e dela dispensando os que estão abaixo do nível mínimo de sobrevivência. É um valor moral juridicizável que fundamenta a capacidade contributiva e que sinaliza para a necessidade da correlação entre direitos e deveres fiscais.

As explicações citadas ressaltam que a tributação tem uma finalidade social, devendo o cidadão pagar seus tributos e, como contrapartida, cabe ao Estado o papel de aplicar esses recursos em benefício do bem-estar coletivo, visando promover a justiça social e uma melhor qualidade de vida para a população.

Segundo Scaff (2007) não existe nenhum direito que independa de custos, e altos custos devem ser sustentados por todos, sendo indissociável a relação entre direitos fundamentais, políticas públicas e pagamento de tributos. Tendo em vista que, os direitos fundamentais são efetivados por meio de políticas executadas pela administração em busca de uma sociedade igualitária as quais só podem ser realizadas quando o órgão público possui recursos financeiros (que via de regra são obtidos através da tributação por parte do Estado). Sob esse enfoque é de suma importância aprofundar os estudos sobre a relação entre a execução de políticas públicas em razão dos tributos pagos pela sociedade.

## **1.2. A TRIBUTAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Para que possamos entender o papel do sistema tributário nacional como instrumento para promover o atendimento das demandas sociais é preciso que façamos uma retomada teórica da legislação existente (em especial a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), o Código Tributário Nacional (CTN) e as normas específicas do Município de Porto Alegre) além de uma análise relativa aos principais princípios de direito tributário que a norteia.

Segundo Machado (2008) os princípios existem para proteger o cidadão contra os abusos do Poder, são os alicerces do Direito Tributário que funcionam como mecanismos de defesa por parte do contribuinte frente à voracidade do Estado. Para Sundfeld (1992) os princípios são ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se.

Em se tratando da legislação vigente Bessa (2011) define que a Lei nº 5.172 de 1966 - o CTN é o principal arcabouço legal que introduz as normas gerais sobre direito tributário no Brasil. Nele está disposta a definição de tributo como sendo:

Art. 3º tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída por lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (BRASIL, 1966, online)

Em outras palavras esse artigo define o tributo como sendo uma ação obrigatória e coercitiva que é exercida pelo Estado na busca de angariar recursos a serem destinados para garantir a promoção dos direitos tutelados constitucionalmente. Entretanto, como forma de garantir a lisura dessa ação, é exigida a previsão legal para que essa cobrança seja executada.

Essa exigência legal constitui o que chamamos conceitualmente de “princípio da legalidade”. Corroborando com o CTN, o princípio da legalidade também está disposto no Art. 150, I da CF/88 que diz que: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”. Esse princípio também é consagrado no Art. 5º da CF/88, que determina que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”.

Além da exigência legal outros cuidados devem ser tomados de forma a resguardar o contribuinte de efeitos como indesejados, tais como, a surpresa tributária. Desse modo o princípio da anterioridade determina que o tributo só possa ser cobrado no exercício seguinte àquele em que foi aprovado. Nas palavras de Sabbag (2009, p.23):

A verdadeira lógica do princípio da anterioridade é preservar a segurança jurídica, postulado doutrinário que irradia efeitos a todos os ramos do Direito, vindo a calhar na disciplina ora em estudo, quando o assunto é anterioridade tributária.

O caput do Art. 5º da CF/88 determina que “Todos são iguais perante a lei”, ou seja, sempre que possível deverá ser dado tratamento isonômico entre os cidadãos, não devendo as normas jurídicas distingui-los, exceto nos casos constitucionalmente autorizados.

De acordo com Silva (2010) o princípio da isonomia exprime a igualdade legal para todos, ou seja, que em igualdade de condições todos sejam submetidos às mesmas regras jurídicas. O autor ao falar em “igualdade de condições”, alerta que a isonomia a qual se refere é uma “isonomia material”, ou seja, aquela que trata igualmente os iguais (com os mesmos deveres e direitos), e desigualmente os desiguais. Dutra (2010, p.18) coaduna com essa definição:

Portanto, a aplicação do referido princípio se dá a partir da identificação das efetivas diferenças existentes entre as pessoas, para que se possa chegar a uma solução adequada para a situação em que se encontram; tratando de forma igual as que estão em uma mesma posição, e de forma desigual as que se diferenciam por se alocarem em condições diversas.

Ao tratar sobre o Sistema Tributário Nacional (STN), na seção referente às “Limitações do Poder de Tributar” o constituinte reafirma esse princípio. Segundo Dalla-Rosa (2014), a isonomia não é um princípio criado para o Direito Tributário, mas sim um princípio constitucional geral que encontra no direito Tributário uma especialização. Nesse caso o legislador se preocupou em enfatizar a necessidade de se dar o mesmo tratamento tributário aos contribuintes que se encontrem em situações idênticas.

Pinho (2003) ressalta que a Constituição permite a graduação dos impostos “segundo a capacidade econômica dos contribuintes”, estabelecendo um tratamento igual entre os iguais e desigual entre os desiguais, ou seja, aqueles que ganham mais devem pagar mais, aqueles que ganham menos pagar menos e aqueles que nada ganham não devem pagar nada. Sendo o objetivo final da isonomia tributária a justa e correta distribuição de sua carga.

Para Riani (1997) aplicar o princípio da capacidade contributiva é buscar agir com maior justiça à medida que o sacrifício individual é despendido na mesma proporção levando em consideração as condições de pagamento de cada um, o que permite que uma pauta de serviços públicos seja oferecida à sociedade sem que ocorra a exclusão ou discriminação.

As palavras do autor tem origem na interpretação do Art. 145, §1º da CF/88 que dispõe que:

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL,1988, *online*)

O Art. 150, inciso IV, da CF/88 diz que: “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios utilizar tributo com efeito de confisco”. Esse princípio proíbe que o legislador venha a conferir um caráter confiscatório aos tributos e encontra fulcro no direito de propriedade.

De acordo com Alexandrino e Paulo (2009) o conceito de confisco é indeterminado. Não existindo uma definição que delimite quando uma tributação passa a ser confiscatória. A garantia do não-confisco deve ser entendida como uma exigência razoável da carga tributária. A vedação ao confisco visa impedir que se ultrapassem, com essa carga, níveis considerados suportáveis por determinada sociedade, em certa época e sob conjunturas específicas.

O princípio do não-confisco deve ser visto conexo ao princípio da capacidade contributiva visto anteriormente. Alexandrino e Paulo (2009, p.966) explica de forma clara a relação entre esses dois princípios:

O princípio do não-confisco e o da capacidade contributiva relacionam-se, mas não se confundem. O primeiro tem fundamento precípuo no direito de propriedade e impõe um limite máximo (porém indeterminado) a carga tributária, conforme critério de razoabilidade; o segundo encontra fulcro no Princípio da Isonomia (e também em uma ideia geral de justiça fiscal), consubstanciando a regra de que devem contribuir para custear os dispêndios do Estado todos quantos possuam riqueza acima de um limite mínimo - o chamado "mínimo vital" -, e devem fazê-lo na medida de sua capacidade econômica.

Uma forma para graduar os tributos conforme a capacidade contributiva consiste na aplicação de alíquotas progressivas, ou seja, no emprego de alíquotas variáveis de acordo com diferentes faixas de valores de base de cálculo (quanto maior a base de cálculo maior a alíquota). Por se tratar de um instrumento muito utilizado na política tributária, explicaremos posteriormente de forma mais detalhada a progressividade, quando pode ser empregada, bem como os objetivos desejados com essa prática.

O Art. 5º do CTN de forma taxativa dividiu os tributos em: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Posteriormente, a partir da Constituição de 1988, o Superior Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de que o CTN é composto por cinco espécies tributárias distintas, a saber: Impostos, Taxas, Contribuições de Melhoria, Empréstimos Compulsórios e Contribuições. Tendo em vista que o IPTU é um imposto, para fins desse trabalho se faz importante explicar apenas as características dessa espécie tributária.

A Constituição Federal não apresenta nenhuma definição genérica de imposto. O Código Tributário Nacional é que vem trazer o conceito de imposto no artigo 16, a saber: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Segundo Alexandrino e Paulo (2009) a doutrina denomina tributos não-vinculados os tributos cuja hipótese legal de incidência descreve um fato econômico concernente ao contribuinte, jamais a uma atividade estatal determinada. Conforme o disposto no Art. 16 do CTN, podemos concluir que todos os impostos têm hipóteses de incidência não-vinculadas, ou seja, nunca o fato gerador da obrigação de pagar um imposto será uma atividade estatal específica. De acordo com o autor, a competência para instituição de um imposto é uma competência privativa, o que significa que somente a pessoa a quem a Constituição atribuiu determinado imposto poderá criá-lo.

O foco desse trabalho está relacionado ao estudo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e segundo a Constituição Federal (Art. 156) a instituição desse é competência privativa dos municípios.

### **1.3. TRIBUTAÇÃO JUSTA**

De acordo com Mello (2013) tributação justa nada mais é do que a forma que os entes federativos aplicam as técnicas tributárias (progressividade; recolhimento na fonte; diferimento, etc) com o intuito de implementar, viabilizar ou até mesmo desincentivar uma prática tributária objetivando conjugar a quantidade com a qualidade dos tributos.

Apesar de alguns autores diferenciarem os termos Justiça Fiscal e Tributação Justa, a maioria dos autores aborda como sinônimos e se referem à proporcionalidade, a distribuição da carga tributária de forma equânime. Seguindo ainda as palavras de Mello (2013) essa justiça poderá ser concebida pelo legislador tributário quando, ao instituir determinado tributo, objetive arrecadar valores na medida em possam suprir suas necessidades sociais (nem mais, nem menos), cabendo ao contribuinte aceitar que seja criado um sistema que assegure uma cobrança que leve em consideração suas rendas e possibilidades. Por sua vez, cabe ao Estado evitar sistemas que além de regressivos tributem com diferenciação rendas semelhantes.

Como já foi dito acima, a CF/88 atribui aos Municípios, em seu artigo 156, a competência para instituir o IPTU: “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana”.



O CTN é quem dispõe as normas gerais referentes ao IPTU, essas devem ser comuns a todos os municípios brasileiros, devendo suas especificidades, bem como a instituição do tributo, serem dispostas por cada município em sua legislação própria. De acordo com a seção II do CTN:

#### SEÇÃO II

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. (BRASIL, 1966, *online*)

Por interpretação desse artigo podemos perceber que a regra para a incidência do IPTU é a pessoa física ou jurídica ser proprietária de um imóvel urbano (predial ou territorial), devendo levar em consideração apenas as características do imóvel a ser tributado, independentemente da renda, profissão, idade ou outras características do sujeito passivo. É o que a doutrina classifica como tributo sobre o patrimônio.

### 1.4. O TRIBUTO QUANTO AS BASES ECONÔMICAS DE INCIDÊNCIA

Em se tratando sobre a base econômica a qual incidem os impostos podem ser divididos em: impostos sobre o comércio exterior; impostos sobre patrimônio ou renda; impostos sobre a produção e circulação e impostos extraordinários (imposto aplicado apenas em caso de guerra externa).

Como este trabalho também tem o fim de analisar os impostos como instrumento fornecedor de receitas para a execução de políticas públicas nos ateremos a tributação sobre o patrimônio ou renda e os impostos sobre a produção e circulação que além de serem as principais fontes de receitas, são aqueles que atuam mais diretamente sobre a sociedade como um todo.

Dentro dessa classificação o IPTU pode ser classificado como um tributo sobre o patrimônio e a renda. Como estratégia de política pública os impostos que tem esse tipo de incidência são aqueles que possuem maior facilidade de se tributar levando em consideração aspectos sociais, ou seja, são aqueles que permitem que cada membro da sociedade contribua para o financiamento público de acordo com a sua capacidade. De

outra forma os tributos sobre a produção ou circulação de bens oneram o contribuinte com o mesmo valor monetário independentemente de sua capacidade contributiva.

O Imposto sobre a Renda (IR) é um exemplo clássico de aplicação de alíquotas diferenciadas de acordo com a renda do cidadão, de forma que aqueles que provem de uma renda baixa chegam a ser isentos do tributo enquanto outras pessoas que percebem um salário maior podem atingir uma alíquota mais elevada dessa cobrança. Com o IPTU acontece esse mesmo fenômeno podendo cobrar um tributo mais elevado de acordo com a localização do imóvel, o uso desse, o tipo construtivo empregado e também outras finalidades extrafiscais que visem um melhor planejamento urbanístico (medidas para incentivar a função social da propriedade).

Já um tributo sobre a produção ou circulação não leva em consideração a capacidade contributiva dos indivíduos, tributando-os no mesmo montante, ou seja, a carga que duas pessoas vão contribuir nominalmente quando comprarem 1 kg de um determinado produto será exatamente a mesma independentemente da capacidade que essa pessoa tenha para contribuir para o orçamento público. Por exemplo, se o ISSQN (outro imposto de competência municipal) aplicado sobre determinado serviço for de 25% esse não terá uma alíquota maior ou menor de acordo com a capacidade contributiva do contribuinte, esse tipo de tributação é também chamada de tributação regressiva, uma vez que acaba onerando proporcionalmente mais aquele que tem uma renda menor.

Abaixo será apresentada a posição de alguns teóricos sobre as vantagens de optar pela tributação sobre o patrimônio ou renda dos indivíduos, traçando alguns comparativos entre esse tipo de cobrança e a decorrente da tributação sobre a produção e consumo. Também serão apresentadas as justificativas que fazem o imposto sobre a propriedade ser o mais utilizado para se atender a demandas locais.

Para Giambiagi e Além (1999) é importante que se aumente a tributação sobre o patrimônio, por mais que seja de difícil administração, é fundamental para compensar a regressividade da maioria dos componentes do sistema tributário. Ele defende que é interessante se tributar a riqueza (o patrimônio) tendo em vista que os possuidores dessa são beneficiados pelo setor público uma vez que esse realiza determinados gastos que, provavelmente, favorecem em particular os possuidores dessa riqueza. Rosen (1998) corrobora dessa ideia de que o imposto sobre a riqueza é justificado tanto em termos da capacidade de pagamento quanto em termos de benefícios.

Segundo Rezende (1983) uma das vantagens de se tributar a propriedade imobiliária é a imobilidade da base tributária, referindo-se que sempre será possível localizar as propriedades fisicamente dentro de um espaço geográfico determinado, não podendo se deslocar para regiões vizinhas de acordo com as vantagens tributárias. Por esse mesmo motivo o autor aponta que outra vantagem é à minimização de conflitos sobre a determinação do ente competente para realizar a cobrança do tributo já que o imóvel encontra-se dentro do limite urbano de cada município. De outra forma, a tributação sobre serviços ou consumo apresentam muitas vezes conflitos tributários entre os governos municipais.

Varsano (1977) explica também como vantagem o fato de ser praticamente impossível que o contribuinte venha evitar o pagamento devido à titularidade da propriedade, a possibilidade de deixar de pagá-lo seria transferindo a propriedade para outro, mas dessa forma estaria também transferindo a obrigação. Outro fator que ele retrata é em relação a pouca suscetibilidade do tributo em decorrência das flutuações no nível geral das atividades econômicas do país, por outro lado, os impostos sobre o consumo sofrem drasticamente de acordo com as oscilações do mercado.

O autor diz também que a base do imposto estaria, possivelmente, associada com a necessidade de prestação de serviços locais (apesar de o CTN dispor que o fato gerador de um imposto independe de qualquer atividade estatal específica). Teoricamente o fenômeno da urbanização provocaria um aumento na demanda por serviços urbanos ao mesmo tempo em que se elevaria a base tributária local resultante do incremento do número de imóveis ou pela própria valorização dos imóveis existentes, possibilitando, dessa forma, gerar um crescimento equilibrado entre as necessidades de serviços e os recursos públicos arrecadados.

Finalmente ele chega à conclusão que, provavelmente, todas as vantagens apontadas em decorrência da base do imposto sobre a propriedade são as principais razões para que ele seja o mais utilizado no mundo todo para o financiamento dos governos municipais. Segundo o autor a baixa dependência de ocorrências externas ao município permite que a comunidade escolha o nível de serviços que deseja receber de acordo com o grau de tributação a qual deseja sujeitar-se. O nível de autonomia dos governos municipais estaria diretamente relacionado com o quanto o imposto sobre a propriedade é utilizado como instrumento de financiamento.

### 1.5. QUANTO A BASE DE CÁLCULO E O SUJEITO PASSIVO DO IMPOSTO

Segundo Gonzalez (2000) o CTN, em seu Art. 33, determina apenas a base de cálculo do IPTU não estabelecendo limites de qual a proporção que será aplicada sobre o valor venal desse imóvel, esse percentual é denominado de alíquota. Para que possamos calcular o tributo devemos levar em consideração esses dois elementos (a base de cálculo e sua alíquota). Cabe ao Código Tributário Municipal, de acordo com as peculiaridades existentes em seu território, determinar as alíquotas a serem aplicadas no município.

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade. (BRASIL,1966, *online*)

Em relação ao valor venal, De Cesare (2017) entende como “a quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente um bem, em uma data de referência, nas condições de mercado vigente”. Ela distingue do conceito de preço, uma vez que esse é a quantia pela qual se efetua uma transação, ou o valor pelo qual um bem é ofertado. Os preços resultam de negociações entre duas partes, os quais podem variar de acordo com as necessidades ou vontades de qualquer uma delas, sendo assim, podem não refletir o valor de mercado desse imóvel.

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. (BRASIL,1966, *online*)

Art.123. Salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes (BRASIL,1966, *online*)

O CTN em seu Art. 123 veio dirimir as dúvidas que pudessem existir em relação aos sujeitos passivos do imposto uma vez que o Art. 122 do CTN permite que haja responsáveis pela obrigação principal que não se revestem da condição de contribuintes (desde que prevista disposição expressa em lei), o que poderia causar algum tipo de dúvida em relação aos imóveis locados.

## 1.6. PROPORCIONALIDADE x REGRESSIVIDADE x PROGRESSIVIDADE

Ao fazer a comparação entre tributação e renda Rezende (1983) vem explicar os conceitos regressividade, progressividade e proporcionalidade. Quando o aumento na tributação se der em uma proporção menor que a ocorrida na renda, a relação entre o imposto a pagar e a renda decresce na medida em que ocorre o aumento da renda, o que configura uma distribuição regressiva da carga tributária. De outro modo, se o aumento da tributação for maior que a proporção do aumento da renda, a relação entre imposto e renda aumenta com o nível da renda, o que irá produzir uma distribuição progressiva da carga tributária. Finalmente, a distribuição da carga ocorre de forma proporcional quando a relação entre imposto e renda permanece constante para qualquer nível de renda, ou seja, quando o aumento na contribuição é proporcional ao aumento da renda.

Segundo Riani (1997), o sistema proporcional não afeta a distribuição da renda na sociedade. O sistema progressivo, por sua vez, poderá produzir uma distribuição de renda em favor das classes de menor poder aquisitivo, variando a magnitude dessas alterações conforme a diferenciação a ser dada nas alíquotas para as diferentes faixas de renda (quanto maior for o intervalo entre as alíquotas, maior o impacto sobre a distribuição de renda). Ao contrário, no sistema de tributação regressivo ocorre a concentração de renda nas classes de maior poder aquisitivo, da mesma forma que o sistema progressivo a magnitude das alterações dependerá da diferenciação a ser dada nas alíquotas para cada faixa de renda, nesse caso o maior intervalo entre as alíquotas resultará numa maior concentração da renda nas classes com maior poder aquisitivo.

A progressividade está disposta no nosso ordenamento jurídico em três impostos: O IRPF e IRPJ (art. 153, §2º, I); o ITR (art.153, §4º, I) e do IPTU (art. 156, §1º, I). Como o foco desse trabalho é o IPTU vamos nos ater a disposição constitucional em relação à progressividade apenas desse imposto, a saber:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

(BRASIL,1966, *online*)

Observando o dispositivo constitucional supracitado podemos perceber que a progressividade do imposto é uma faculdade do poder público municipal, podendo ou

não instituí-lo de acordo com o seu interesse. Ao prever a possibilidade de um imposto progressivo de acordo com o uso do imóvel (Art. 156, § 1º, II) o legislador buscou atender à função social da propriedade, possibilitando que se tribute de forma mais onerosa àqueles imóveis territoriais em zonas urbanas, buscando desincentivar a especulação imobiliária.

De acordo com Carrazza (2002) a progressividade do IPTU é um mecanismo que a constituição colocou à disposição dos municípios, para que estes imponham aos munícipes a observância das regras urbanísticas, contidas nas leis locais. Com caráter nitidamente sancionatório, seu objetivo não é o de aumentar a arrecadação, mas sim buscar o cumprimento dos princípios da igualdade, da capacidade contributiva, buscando atender à sua função social, ou seja, a progressividade do tributo atua como um instrumento extrafiscal.

Sobre esse aspecto Dalla-Rosa (2014) ressalta que a extrafiscalidade foi criada devido aos avanços da economia e outros fatores financeiros deixando os impostos de ter uma finalidade meramente arrecadatória, foi percebido que a tributação poderia contribuir para a economia e para o custeio de serviços públicos. Dessa forma, visando corrigir desigualdades sociais, promover a redistribuição de renda, e alcançar objetivos extrafiscais, muda-se a finalidade dos tributos utilizando-os para propiciar impactos diretos sobre a economia e no comportamento das pessoas (nessa seara está se almejando o atingimento de fins políticos ou sociais).

Em relação ao IPTU Cavalcanti (2012) ressalta que é cada vez mais efetivo o uso da extrafiscalidade na busca pela função social da propriedade, uma vez que são criadas limitações financeiras para coibir o uso inadequado da propriedade imobiliária. Esse caráter tributário é de suma importância para se alcançar as exigências do planejamento municipal estipuladas no Plano Diretor no município.

A prerrogativa da extrafiscalidade do IPTU pode ser observada no capítulo da CF/88 que trata sobre a Política Urbana, mais especificamente no artigo 182, § 2º e 4º que dispõe o seguinte:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; (BRASIL, 1988, *online*)

Complementando essa informação é importante ressaltar que o Estatuto da Cidade – Lei 10257/01 que foi criado com o intuito de regulamentar os Arts. 182 e 183 da CF/88, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana que traz em seu Art. 7º o IPTU como instrumento promovedor de políticas públicas por intermédio de sua extrafiscalidade através da progressividade no tempo, a saber:

Art 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. (BRASIL, 2001, *online*)

Conforme as posições doutrinárias e os dispositivos legais aqui expostos podemos perceber que a magnitude do IPTU será determinado em função das alíquotas que serão aplicadas, as quais são estabelecidas por intermédio de lei municipal, ou seja, a decisão política entre ter um imposto mais robusto, que leve em consideração a capacidade contributiva da população, que busque a isonomia e seja ao menos tempo capaz de arcar com a manutenção dos serviços públicos ou a de cobrar valores simbólicos apenas para cumprir a obrigação legal imposta ao ente municipal será influenciada por mecanismos extrafiscais e uso adequado de alíquotas diferenciadas ou progressivas.

## 1.7. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

O CTN no Art. 142 vem dispor a quem compete constituir o crédito tributário, segundo o referido artigo cabe à autoridade administrativa (ao poder Executivo) a competência privativa de constituí-lo para fins de lançamento.

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional. (BRASIL, 1988, *online*)

Em se tratando do IPTU, De Cesare (2017, p.10) afirma que cabe à autoridade administrativa municipal determinar o valor venal do imóvel que irá compor a sua base de cálculo, porém faz uma ressalva importante quanto à necessidade de sanção legislativa, a saber:

De forma idiossincrática e injustificada, o IPTU é o único tributo cuja mera apuração da base de cálculo necessita de sanção do Poder Legislativo: a Súmula nº 160/1996 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou que atualizações do valor venal do IPTU em percentual superior ao índice oficial de correção monetária necessitam ser realizados por lei municipal.

A autora ainda relembra que a avaliação de imóveis é uma atividade administrativa de cunho inerentemente técnico. Porém, o tributo vem sofrendo fortes intervenções no âmbito do Poder Judiciário, apesar da competência tributária atribuída aos municípios estar garantida no texto constitucional.

Em relação à interferência do Legislativo, Junqueira (2011) em seu estudo aborda a dificuldade de se aprovar mudanças tributárias uma vez que, segundo ele, os parlamentares possuem uma série de preferências quanto à proposta e muitas vezes consideram mais oportuno manter o “*status-quo*” do arriscar e amargar perdas importantes.

Complementando as palavras de Junqueira, De Cesare (2017) compara o modelo brasileiro com a forma da determinação da base de cálculo do IPTU em outros lugares do mundo, citando que, na maioria dos países, a estima do valor venal não carece de aprovação pelo Poder Legislativo devido ao fato de ser um trabalho técnico, o que, segundo ela, evita arbitrariedades, como por exemplo, o de a Câmara votar pela redução do valor de construções sem qualquer estudo estatístico sobre os preços praticados para embasar essa decisão, emanada por intermédio de uma emenda parlamentar por eles imposta.



## **1.8. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE URBANA x PRODUTO INTERNO BRUTO**

Segundo Giambiagi e Além (1999) o Imposto Predial e Territorial Urbano é a melhor forma de financiamento dos governos municipais devido a maior facilidade de cobrança, uma vez que sua base tributária tem por origem um bem imóvel, além de ser possível aplicar princípios que respeitem a progressividade e a equidade.

Quanto à carga tributária Riani (1997), salienta que a arrecadação do IPTU gira em torno de 0,5 % do Produto Interno Bruto (PIB) em países como Canadá, Estados Unidos e Inglaterra esse tributo representa cerca de 3% do PIB. Para Afonso (1998) traçar comparativos com outros países evidencia a existência de um potencial arrecadatário a ser explorado pelos governos locais, uma vez que o papel relativo dos municípios brasileiros na geração da carga tributária nacional é muito inferior à de outros países. Cabe salientar que, mesmo no conjunto de países de renda média ou baixa, existem vários exemplos de modelos onde a participação dos municípios na receita nacional é maior que a observada no caso brasileiro.

Uma vez que o IPTU é de suma importância para o desenvolvimento local, procurar entender as justificativas para a atualização do cadastro imobiliário levando em consideração as características fiscais e extrafiscais do tributo bem como os efeitos colaterais indesejados por conta de um sistema desatualizado que acarreta uma cobrança não isonômica e desproporcional frente à sociedade.

## **1.9. A PLANTA GENÉRICA DE VALORES**

De acordo com González (2000) a maioria dos municípios brasileiros não possui um quadro técnico que se preocupe com exclusividade da avaliação de imóveis, também carecem de profissionais do sistema Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA)/ Conselho Regional de Engenharia de Arquitetura e Agronomia (CREA) para auditar as avaliações dos bens imóveis.

A norma técnica NBR 14.653-2: 2011 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), é a responsável por introduzir os procedimentos técnico-científicos necessários para a avaliação de bens imóveis no perímetro urbano, em outras palavras é

ela que determina que parâmetros devem ser observados para calcular o valor venal do imóvel. Pela amplitude e detalhamento dos regramentos dispostos nessa norma percebe-se a necessidade de profissionais capacitados com conhecimento técnico suficiente para fornecer uma avaliação fidedigna para os imóveis urbanos.

Diz a norma técnica que para caracterizarmos uma região é preciso que se faça uma análise das condições econômicas, políticas, sociais e de infraestrutura, ou seja, para determinação do valor aproximado de um terreno em certa região se faz necessário analisar fatores que são mutáveis com o passar do tempo.

Conforme Mello (2001) para que se produza um cálculo para determinar o valor venal do imóvel de forma criteriosa, com respaldo técnico-científico é preciso que se conjuguem as normas técnicas com a legislação de forma a evitar soluções subjetivas e obscuras para o contribuinte.

Como vimos, a avaliação dos imóveis possui importância central para a tributação e a implementação de um cadastro dos imóveis requer um amplo e dispendioso trabalho de campo que deverá ser realizado de forma contínua, essa constante atualização não se deve apenas ao fato de novos imóveis serem incluídos, mas também levar em consideração as modificações urbanísticas existentes.

Entretanto, Nadolny (2016, p.4) salienta que o mapeamento cadastral não tem o intuito apenas tributário, o cadastro técnico urbano serve de instrumento para fundamentar mecanismos públicos de tomadas de decisão, podendo ser usado para desenvolver estudos de viabilidade para futuras obras públicas, levantar a demanda e a expansão da infraestrutura urbana, prever os custos das desapropriações necessárias e várias outras projeções de gestão administrativa. A autora define o Cadastro Técnico Urbano como sendo:

O conjunto de informações descritivas da propriedade imobiliária pública e particular, contidas no perímetro urbano de uma cidade, apoiado sempre no sistema cartográfico próprio, que é a base para a representação dos dados de múltiplas finalidades.(NADOLNY, 2016, p.4)

Outra definição desse autor que será usada nesse trabalho é a de Planta Genérica de Valores Imobiliários, também chamada em outras regiões de Planta de Valores Genéricos de Imóveis Urbanos, segundo ele a PGV pode ser definida como:

Um conjunto de valores básicos unitários de imóveis urbanos, compreendendo terrenos, edificações e glebas devidamente homogêneos segundo critérios técnicos e uniformes quanto à contemporaneidade, aos atributos físicos dos imóveis, às características das respectivas zonas, à natureza física, à infraestrutura, aos equipamentos comunitários, aos níveis de atividades existentes, às possibilidades de desenvolvimento e às posturas legais para uso e ocupação do solo. (NADOLNY, 2016, p.5)

Já Barreto denomina como “Mapas Genéricos de Valores” e dá um sentido maior para a definição conceituando como o complexo de plantas, tabelas, listas, fatores e índices determinantes dos valores médios unitários de metro quadrado (ou linear) de terreno e de construção, originários ou corrigidos, acompanhados de regras e métodos, genéricos ou específicos, para a apuração do valor venal de imóveis. Devendo atender os preceitos e princípios da Norma de Avaliações de Imóveis Urbanos, sendo apenas habilitados para fazê-lo profissionais que tenham registro no CREA.

A PGV tem implicações econômicas, políticas e sociais, sendo um elemento fundamental para a boa arrecadação do IPTU, que administrado de forma eficiente, pode ser um instrumento que garanta o direito de propriedade, isonomia tributária, justiça fiscal, aumente a autonomia do município e melhore as condições urbanísticas da cidade, porém, para que isso ocorra é necessário manter um trabalho constante, periódico de forma que os ciclos avaliatórios não tenham períodos longos.

Pelas explanações acima podemos perceber que a atualização da Planta Genérica de Valores é importante para remover distorções criadas em decorrência das modificações da cidade. Entretanto, esse processo não deve ser pensado de forma única, devem ser criados ciclos avaliatórios que sejam capazes de refletir as modificações mercadológicas, oriundas das valorizações ou desvalorizações imobiliárias provocadas pelo crescimento natural da cidade, melhoramentos públicos ou privados e a legislação sobre o uso da terra.

Segundo De Cesare (2017), longos ciclos acarretam avaliações desatualizadas assim como omissões cadastrais de terrenos ou edificações, provocando injustiças tributárias ou limitando o potencial da arrecadação, beneficiando zonas da cidade ou imóveis que sofreram valorização e prejudicando aqueles outros que desvalorizaram no período. Por outro lado, ciclos curtos amenizam o impacto de avaliações em nível individual.

Como podemos perceber longos ciclos acabam deformando a base de cálculo do imóvel, esses dados defasados durante um longo período de tempo podem refletir em uma disparidade com relação ao valor venal do imóvel.

Ainda de acordo com De Cesare (2017), em muitos países existe um prazo legal para que sejam feitas reavaliações para fins tributários. Na América do Sul, por exemplo, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala e Uruguai apresentam ciclos entre 2 e 5 anos; outros países como Estados Unidos e Canadá entre 1 e 3, já Hong Kong essas reavaliações são anuais.

É dever do município promover a atualização da PGV, entretanto, não existe nenhuma lei a nível nacional que determine um intervalo máximo para que essa seja feita, podendo a morosidade resultar que alguns imóveis paguem valores irrisórios se comparado com o seu valor de mercado e outros venham a ser tributados a maior. Além de comprometer a isonomia entre os contribuintes, poderia o município ser acusado de cometer renúncia fiscal?

O capítulo seguinte será destinado ao estudo de caso do IPTU no município de Porto Alegre. Observaremos a desatualização de sua base de cálculo a qual não acompanha as mudanças urbanísticas na cidade nas últimas três décadas distanciando-se do regramento constante no CTN. Além disso, será feita uma análise do PLC 013/17 que tinha o intuito de corrigir essas distorções, bem como as limitações apontadas pelo Legislativo municipal a esse projeto para que no final possamos sugerir alternativas que sirvam de fundamento para propostas futuras.

## **2. O IPTU NA CIDADE DE PORTO ALEGRE E AS DIFICULDADES DA APROVAÇÃO DE UMA NOVA PGV**

Feitas as considerações teóricas-conceituais, esse capítulo se destinará em um primeiro momento a apresentar a metodologia utilizada em relação ao objeto de pesquisa escolhido, ou seja, será feita a descrição das etapas de coleta e análise de dados que compõe esse estudo. Essa etapa inicial é fundamental para que possamos na sequência adentrar no cerne dessa sessão que é a análise de nosso objeto de pesquisa, ou seja, o diagnóstico do IPTU na cidade de Porto Alegre e o exame pormenorizado das sessões extraordinárias que debateram a proposta de atualização de sua PGV, e a partir dos dados coletados, propor alternativas capazes de superar limitações apontadas pelo Legislativo ao PLC 013/17 com o intuito de fornecer elementos capazes de orientar o desenvolvimento de futuros projetos de reforma fiscal para esse imposto na capital gaúcha.

Para a concretização do objetivo proposto, conforme exposto na introdução do presente trabalho, foi realizada pesquisa exploratória com a utilização de procedimentos bibliográficos e estudo de caso, a fim de comparar os dados coletados com a teoria estudada correlacionando-os com a realidade do município de Porto Alegre.

### **2.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

#### **2.1.1 Analisar a Legislação Municipal Vigente**

Antes de se efetuar a análise sobre a proposta de atualização da PGV de Porto Alegre foi preciso fazer um estudo a respeito da legislação vigente no município. Além das fontes normativas também foram coletados dados extraídos do Departamento de Recursos Imobiliários e também publicações de estudiosos da área de tributação imobiliária.

### 2.1.2 Analisa as Consequências Decorrentes da Desatualização do IPTU em Porto Alegre

Para a consecução desse objetivo os dados relativos ao preço de venda dos imóveis foram coletados por intermédio do cadastro utilizado pela equipe de avaliações do ITBI no Município de Porto Alegre. Esse cadastro é elaborado periodicamente com base em pesquisas periódicas efetuadas na internet (sítios de vendas; anúncios em imobiliárias e construtoras), com o intuito de se chegar o mais próximo possível aos valores praticados pelo mercado.

Após a coleta desses dados, os mesmos foram comparados com o valor venal dos imóveis constantes no cadastro do IPTU. A razão entre o preço de venda constante no cadastro do ITBI e o valor venal aplicado para cobrança do IPTU resulta no nível da avaliação que está sendo aplicada no Município de Porto Alegre, possibilitando traçar comparativos entre o montante do IPTU que deveria ser cobrado com o valor que vem sendo lançado anualmente; a ocorrência ou não de perda de receita oriunda dessa defasagem (bem como o seu percentual); as disparidades na cobrança do tributo para imóveis que são comercializados sobre um mesmo valor e também as inequidades e distorções entre imóveis de um mesmo valor que estão localizados em um mesmo bairro ou região. Os resultados da comparação desses dados foram descritos em tabelas e gráficos de forma a facilitar a análise e interpretação dos mesmos.

### 2.1.3 Examinar a Proposta de PGV Enviada ao Legislativo

Em um primeiro momento foi feita a coleta dos dados bibliográficos (livros, publicações periódicas, impressos diversos) e documentais (documentos oficiais, leis, normativas etc). Foram utilizados também documentação de fonte secundária, como relatórios de pesquisa, tabelas, gráficos estatísticos, pesquisas já realizadas, etc. Também foram incluídas na coleta de dados as informações obtidas através de sítios eletrônico institucionais e de entrevistas.

Após a análise do material coletado foi elaborado um questionário o qual serviu para balizar as entrevistas qualitativas com dois membros da equipe responsáveis pela formulação da proposta de atualização da planta genérica de valores de forma a se obter uma maior clareza sobre como essa foi construída e estruturada.

O contato inicial com a equipe técnica responsável pela elaboração do PLC 013/17 deu-se por intermédio de uma reunião com os membros da coordenação da PGV, composto por 4 integrantes, 3 deles lotados no Departamento de Avaliações Imobiliárias (DAI) e uma servidora da DRI.

Na sequência entrevistamos separadamente cada um dos servidores, a execução dessa tarefa foi feita de forma semiestruturada (com questionário preestabelecido, porém, com a possibilidade de reformulação das questões no decorrer da entrevista caso necessário), gravadas com a autorização dos entrevistados e transcritas posteriormente pelo autor.

As referidas entrevistas tiveram como objetivo identificar quais os atores envolvidos na formulação do projeto (corpo técnico, membros do legislativo, órgãos públicos, entidades da iniciativa privada, grupos representativos da sociedade civil etc); o tempo destinado para a execução desse; bem como a existência, ou não, de uma equipe permanente para realizar estudos, de forma, contínua sobre a avaliação imobiliária no município de Porto Alegre. Ainda, se buscou identificar se haviam problemas na proposta original no que se refere a aspectos legais.

Posteriormente, o conteúdo extraído das entrevistas foi criticado para identificar necessidade de complementação de informações faltantes. As dúvidas supervenientes foram esclarecidas em algumas reuniões informais, telefonemas e mensagens por correio eletrônico. Após a análise crítica das entrevistas e reuniões foram aproveitadas às informações mais relevantes para o estudo.

#### 2.1.4 Propor Diretrizes para Reforma Fiscais do IPTU

A proposta do conjunto de diretrizes para nortear as futuras reformas fiscais do IPTU buscará sanar as possíveis limitações apontadas pelo Legislativo Municipal ao Projeto de Lei Complementar n° 013/17 enviado ao Presidente da Câmara de Vereadores no dia 15 de agosto de 2017. Esse objetivo tomou por base além da consulta dos dados bibliográficos e documentais já assinalados anteriormente, os documentos e mídias disponíveis na Câmara Municipal de Porto Alegre.

A coleta desses dados foi efetuada junto ao Memorial da Câmara de Porto Alegre, que é o setor responsável pelo processo de organização, arquivamento e pesquisa dos

acervos referentes às sessões parlamentares e demais atividades do legislativo municipal, localizado em Porto Alegre, na Avenida Loureiro da Silva sob o número 255. O material - contendo a gravação na íntegra das quatro sessões extraordinárias realizadas no dia 27 de setembro de 2017 (data na qual o projeto foi votado e rejeitado pelo legislativo municipal) e as notas taquigráficas dessas sessões - foi salvo em mídia digital, fornecida pelo autor do trabalho.

Visando auxiliar a análise da referida sessão foi extraído do sítio da Câmara de Vereadores o arquivo com o detalhamento da votação do Projeto de Lei Complementar 013/17 de forma a complementar os demais dados coletados.

Posteriormente, o conteúdo extraído das gravações foi selecionado de forma a separar, em razão do objetivo geral definido e do propósito inicial deste trabalho, os principais temas que foram levantados na votação das emendas, subemendas ao texto original e finalmente os argumentos dos parlamentares que se manifestaram favoráveis ou contrários ao PLCE 013/17. A partir desta análise, confrontamos os argumentos com o referencial teórico que embasou esse trabalho, buscando identificar formas de superar as possíveis limitações do projeto com o intuito de fornecer elementos capazes de orientar o desenvolvimento de reformas fiscais do imposto que incide sobre o IPTU, visando que o conjunto de diretrizes elaboradas possam nortear uma nova proposta.

## **2.2 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

Feitas as considerações metodológicas, a presente seção se destinará a análise do problema de pesquisa estudado nesse trabalho. Em um primeiro momento demonstraremos o levantamento que foi elaborado sobre a legislação vigente em Porto Alegre, de como se encontra o cadastro imobiliário da cidade e sua PGV (traçando um comparativo com as demais capitais do país).

Na sequência investigaremos a situação do município no que tange a tributação de imobiliária. Serão observadas as principais transformações urbanas que aconteceram na capital gaúcha nessas últimas três décadas e consequências desse longo período de desatualização.



Posteriormente passamos ao estudo da proposta que foi enviada para a Câmara de Vereadores, verificando quais as alterações a lei que disciplina os tributos de competência do município de Porto Alegre (LC 07/73) e os objetivos que visavam essas modificações.

Depois de explorarmos a proposta que deu origem ao Projeto de Lei 013/17, foram examinadas as gravações das sessões extraordinárias e as notas taquigráficas que propuseram alterações a essa matéria e que motivaram a rejeição do projeto. Por último, sugerimos alternativas as limitações apontadas pelos vereadores a esse projeto de lei, para que uma proposta futura tenha uma maior chance de êxito.

### 2.2.1 Quanto à Situação Atual do Município

Como já vimos anteriormente, a Constituição Federal de 1988, atribuiu a competência para os municípios tratarem em legislação específica os tributos de sua competência, dessa forma, entre outras atribuições que foram delegadas é o município que decidirá quais alíquotas máximas e mínimas serão implementadas para sua população levando em consideração suas características locais. É de suma importância para esse trabalho termos conhecimento das alíquotas do IPTU que estão vigentes no ordenamento jurídico de Porto Alegre para que possamos analisar a nova Proposta de PGV sobre os aspectos da função social do IPTU, o princípio da isonomia tributária, a solidariedade do imposto, a capacidade contributiva, a função social da propriedade e outros correlatos.

O Município de Porto Alegre instituiu o IPTU na Lei Complementar Municipal nº 07/1973 (LC 07/73), e sua regulamentação está prevista no Decreto Municipal nº 16.500/2009. O Art. 5º § 1º I e II da LC 07/73 veio determinar as alíquotas a serem aplicadas no município estipulando em 0,85% para os imóveis utilizados exclusivamente como residência e 1,1% para os demais casos.

Em se tratando dos terrenos, as alíquotas aplicadas são bem mais altas, de forma a incentivar que o imóvel venha a cumprir a função social da propriedade. O município de Porto Alegre optou por aplicar alíquotas diferenciadas levando em consideração também sua localização geográfica (a cidade é dividida em três regiões fiscais, os bairros

mais centrais se localizam na primeira divisão fiscal e os imóveis mais afastados do centro da cidade pertencem à terceira).

Nos casos dos terrenos temos alíquotas de 5 ; 5,5 e 6% para a primeira região fiscal; 2,6 ; 3 e 3,5% para a segunda e na terceira região fiscal essas alíquotas são de 1,5; 2 e 2,5% (art. 5º § 3º I , II, III). Entretanto para não prejudicar aqueles indivíduos que possuem um terreno de forma provisória, porém, com intuito de constituírem uma economia no local, ou seja, com o intuito de transformarem o imóvel de territorial para predial, foi atribuída uma alíquota especial pelo período de quatro anos para aqueles imóveis que aprovarem projeto arquitetônico junto à prefeitura e venham requerer o benefício perante a Secretaria Municipal da Fazenda. Essa alíquota é de 0,95% para aqueles projetos que visem a construção de imóveis residenciais e 1,2 % para os imóveis que tenham projetos para construção de imóveis de uso não-exclusivamente residencial.

Quanto ao cadastro imobiliário, segundo o levantamento da Prefeitura de Porto Alegre realizado no mês de novembro de 2017 a cidade possui atualmente cerca de 770 mil imóveis cadastrados junto à Secretaria Municipal da Fazenda. Estima-se que existam outros 100 mil na situação de omissos, dos quais a prefeitura não dispõe de nenhuma informação cadastral.

Segundo Granja (2015) a última grande atualização realizada no cadastro imobiliário de Porto Alegre ocorreu em 1982, mediante levantamento aerofotogramétrico que cobriu toda a cidade. Nos mais de 30 anos que antecederam esse trabalho, todas as pequenas alterações cadastrais realizadas foram provenientes de Boletins de Vistoria oriundos da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB), que são originados quando da expedição de carta de habite-se para os imóveis.

Já a PGV do Município de Porto Alegre teve a sua última reavaliação no ano de 1991. Como dito anteriormente, transformações relevantes na cidade decorrentes de obras públicas ou privadas foram feitas nessas quase três décadas. Para se ter uma noção do longo período de desatualização da PGV da capital do Rio Grande do Sul, fizemos um levantamento sobre última atualização da PGV nas demais capitais brasileiras e elaboramos a Tabela 01 que segue:

**Tabela 01-** Última atualização da PGV nas capitais brasileiras

<b>Capital</b>	<b>Última PGV</b>
Rio de Janeiro/RJ; Curitiba/PR; Palmas/TO	2017
Teresina/PI	2016
Recife/PE ; Goiânia/GO	2015
Aracaju/SE ; Campo Grande/MS	2014
São Paulo/SP ; Salvador/BA ; Florianópolis/SC ; Fortaleza/CE	2013
Boa Vista/RR ;	2012
Manaus/AM ; Brasília/DF	2011
Cuiabá/MT	2010
Belo Horizonte/MG	2009
São Luís/MA ; Rio Branco/AC	2005
Porto Velho/RO	2003
Natal/RN	2000
Belém/PA	1998
Vitória/ES ; Maceió/AL ; João Pessoa/PB	1997
<b>Porto Alegre/RS</b>	<b>1991</b>

Fonte: Elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela DRI da prefeitura de Porto Alegre.

Com base nas informações contidas na tabela acima, podemos concluir que capital gaúcha não promoveu nenhuma atualização da sua PGV desde o início do Plano Real. Nesse mesmo período de tempo algumas capitais brasileiras aprovaram um número considerável de atualizações imobiliárias genéricas como pode ser demonstrado na Tabela 02 abaixo, a qual foi elaborada para possibilitar um comparativo entre Porto Alegre e as dez maiores capitais do Brasil.

**Tabela 02-** Número de atualizações das dez maiores capitais do Brasil

<b>Capital</b>	<b>Número de Atualizações</b>	<b>Anos</b>
Brasília	13	1992, 1993, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2002, 2003, 2004, 2007, 2011, 2016
Curitiba	10	1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2014, 2017
São Paulo	5	1994, 1999, 2001, 2009, 2013
Rio de Janeiro	3	1993, 1997, 2017
Fortaleza	3	2003, 2009, 2013
Recife	2	1997, 2015
Salvador	2	1994, 2013
Manaus	2	2006, 2011
Belo Horizonte	2	2001, 2009
<b>Porto Alegre</b>	<b>NENHUMA</b>	

Fonte: Elaboração do autor com base em dados fornecidos pelo Departamento de Avaliação Imobiliária da Prefeitura de Porto Alegre.

Os reflexos da desatualização da PGV na capital gaúcha faz com que os preços praticados atualmente, em alguns casos, cheguem a superar 700% do valor venal utilizado para lançamento do imposto. Entretanto, mais grave ainda seria a grande variabilidade no nível das avaliações de imóveis individuais quando comparados ao preço de mercado, produzindo fortes inequidades, apresentando os imóveis de maior valor uma subavaliação muito maior do que os imóveis populares, ou seja, os imóveis mais caros possuem um nível de avaliação inferior aos mais baratos, o que resulta em uma regressividade do tributo, cobrando proporcionalmente menos daqueles contribuintes que possuem uma capacidade contributiva maior (DE CESARE, 2017).

Esses fatores são todos decorrentes de um longo período de avaliação, uma vez que muitas zonas que há trinta anos não eram desejadas passaram a ser consideradas nobres e outras passaram a ser consideradas populares.

### 2.2.2 Analisar as Consequências Decorrentes da Desatualização do IPTU

Porto Alegre está há 27 anos sem promover a atualização integral de sua Planta de Valores. Entretanto, cabe salientar que nos anos de 1999 e no ano de 2002 ocorreram atualizações parciais em pequenas áreas do município. Segundo o Ministério das Cidades (Portaria nº 511/2009) é recomendável que o ciclo de avaliação dos imóveis seja de, no máximo, quatro anos. A importância de um ciclo de avaliação curto visando minimizar as injustiças tributárias já foi demonstrada no referencial teórico desse trabalho, nesse segundo momento o objetivo é demonstrar as inequidades produzidas na capital gaúcha oriundas dessa desatualização.

Desde a última reavaliação genérica dos imóveis a cidade sofreu inúmeras transformações urbanas resultantes de investimentos públicos e privados. Áreas da cidade que possuíam terrenos com um valor de mercado relativamente baixo passaram a ser desejadas acarretando em uma grande valorização dos mesmos. O alargamento da Avenida Juca Batista é um exemplo de obra que teve como consequência o aumento no grau de urbanização da zona sul da capital. Outros exemplos como a implantação do Parque Germânia e do Jardim Europa; a construção da Arena do Grêmio no bairro

Humaitá e a criação da Terceira Perimetral atraíram investimentos para diversas regiões da cidade.

**Figura 01:** Transformações Urbanas



Fonte: Ofício nº 1362/GP p.3

Projetos na orla sul do Guaíba, como a duplicação da Avenida Tronco, a revitalização do Portal do Estaleiro, além das transformações promovidas pela construção do supermercado Big, do Barra Shopping Sul e do Museu Iberê Camargo, desencadearam um “enobrecimento” do Bairro Cristal e regiões adjacentes. (SOARES, 2014, p. 20)

**Figura 02:** Transformações Urbanas



Fonte: Ofício nº 1362/GP p.3

O primeiro bairro planejado de Porto Alegre, o Jardim Europa, nasceu em decorrência da crescente especulação imobiliária no entorno do Shopping Iguatemi. Em 1999, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), destinou grande parte da área (que era considerada de preservação ambiental) para construções habitacionais. (MOG, 2017, p. 6)

Em decorrência da delimitação de área de preservação, a empresa responsável pelos empreendimentos, entregou como contrapartida o Parque Germânia. Os condomínios planejados no entorno do parque alavancaram os valores dos imóveis lindeiros a essas áreas. (FLECK, 2018)

**Figura 03:** Transformações Urbanas



Fonte: Ofício nº 1362/GP p.3

A terceira perimetral que foi criada por intermédio do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) para a Copa do Mundo de Futebol realizada no ano de 2014 visando à melhoria do tráfego de veículos e o acesso à rede hoteleira ao Aeroporto Salgado Filho (SCHATZ, 2014, p.456).

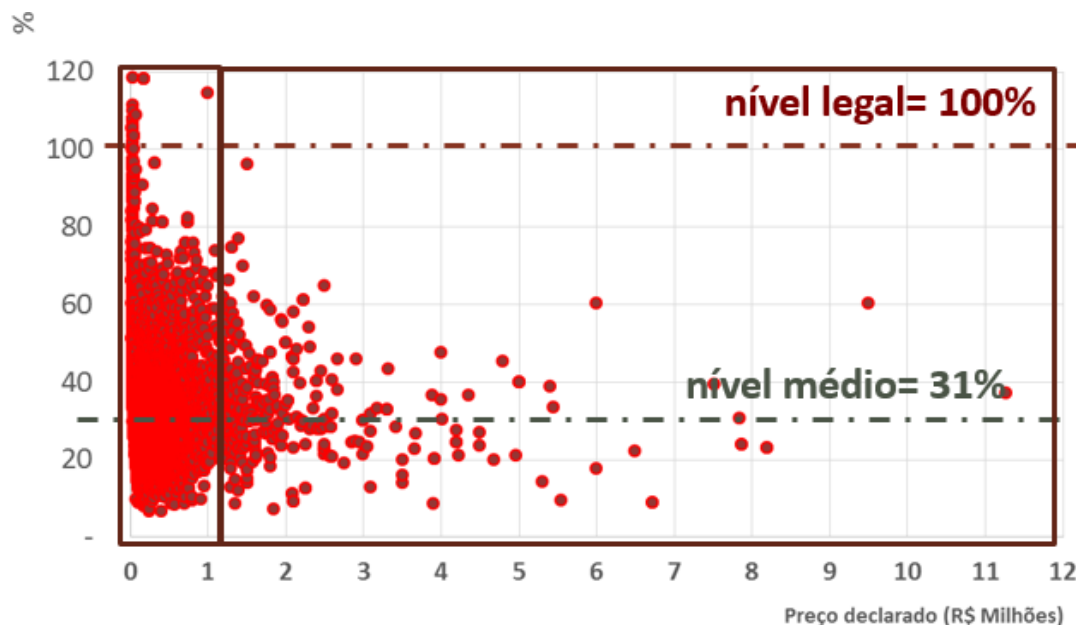
**Figura 04:** Transformações Urbanas

Fonte: Ofício nº 1362/GP p.2

Hoje em dia a Terceira Perimetral atravessa vinte bairros da cidade e as obras compreenderam a construção de cinco viadutos, três deles envolvendo as Avenidas Carlos Gomes e Don Pedro II, dando uma maior mobilidade e facilitando o acesso a essa região da cidade (SCHATZ, 2014, p.457).

Seja em decorrência das melhorias urbanas oriundas de obras públicas ou privadas ou resultantes de outros fatores que alteraram o montante pelo qual esses imóveis estão avaliados nos dias de hoje, não se pode negar que a cotação desses imóveis junto à prefeitura está evidentemente defasada.

Abaixo apresentaremos um gráfico que confronta o valor de mercado com o valor venal constante no cadastro do IPTU percebemos o quanto. Nele podemos observar que em pouquíssimos casos o valor venal dos imóveis condiz com a realidade do mercado vigente, estando distante do que o Art. 33 do CTN prevê como sendo à base de cálculo do imposto.

**Gráfico 01:** Nível médio de avaliação dos imóveis em Porto Alegre

Fonte: Ofício nº 1362/GP p.4

Analisando os dados do Gráfico 01 podemos perceber que o valor venal dos imóveis do município de Porto Alegre atinge a média de 31% em relação ao seu valor de mercado. Outra informação que podemos extrair é a de que os imóveis de maior valor também são aqueles que possuem uma maior discordância entre o valor venal e o seu valor de mercado, ou seja, os imóveis mais caros são aqueles que estão mais subavaliados e consequentemente os proprietários desses acabam pagando muito menos imposto que deveriam sofrendo uma tributação proporcionalmente mais branda comparada com a que repercute sobre os contribuintes de menor poder aquisitivo. Com base nesse gráfico podemos corroborar nossas afirmações de que existe uma enorme variabilidade no nível das avaliações, podemos identificar que, na maioria dos casos, as avaliações representam entre 5% e 80% do valor de mercado.

A Tabela 3 cita alguns exemplos de imóveis com valor venal acima de um milhão de reais, distribuídos nas diferentes zonas da cidade, com a finalidade comercial e residencial e o montante de tributação a qual são submetidos.



**Tabela 03:** Imóveis com valor venal acima de 1 milhão de reais

Bairro	Finalidade	Valor Venal	IPTU Anual	IPTU Mensal
Navegantes	Residencial	1.078.704,38	126,13	10,51
Teresópolis	Residencial	1.592.185,62	343,16	28,60
Cavahada	Residencial	1.002.791,00	545,98	45,50
Tristeza	Residencial	1.156.694,00	660,70	55,06
Santa Terezinha	Residencial	1.429.687,50	790,04	65,84
Aberta dos Morros	Comercial	1.322.532,12	127,73	13,98
Santa Rosa Lima	Comercial	1.174.098,38	167,77	13,98
Hípica	Comercial	1.646.441,88	342,56	28,55
Camaquã	Comercial	1.988.604,50	663,50	55,29

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados extraídos do sistema SIAT.

Os exemplos citados na tabela acima não são exceções ou casos pontuais que acontecem em nosso município, a grande maioria dos imóveis está subavaliada, entretanto até mesmo essa defasagem não ocorre de forma proporcional. Quando apresentamos casos em que essa avaliação se encontra abaixo de 5% do valor de mercado estamos onerando de forma injusta nossa população. Não é correto que eu contribua com um valor dez vezes maior de imposto que meu vizinho sendo que temos um imóvel avaliado com o mesmo valor. É imprescindível que tenhamos um instrumento o qual seja capaz de equalizar a carga tributária de imóveis que possuem valores venais similares evitando a cobrança discrepante entre contribuintes que se encontrem em pé de igualdade.

Ainda analisando o Gráfico 01 que compara o valor venal com o valor de mercado, podemos observar uma maior variabilidade na cobrança do imposto para os imóveis de menor valor, refletindo que a maior disparidade e falta de isonomia tributária, afeta mais gravemente a camada da população que possui imóveis mais modestos, ou seja, é na faixa de contribuintes que possui teoricamente uma menor capacidade contributiva que temos uma maior divergência na cobrança do imposto.

Já na Quadro 01 comparamos três imóveis pertencentes a essa faixa de valor os quais apresentam um mesmo valor de mercado, porém, sofrem uma tributação distinta resultante da subavaliação em diferentes níveis.

**Quadro 01:** Comparativo de imóveis com o mesmo valor de mercado localizados em bairros distintos

Imóvel	Bairro	Área Construída (m²)	Preço Declarado (R\$)	Valor Venal	Valor IPTU	Nível de Avaliação
	Jardim Itu-Sabará	113	520.000,00	71.000,00	263,00	13,66%
	Nonoai	170	520.000,00	160.000,00	886,00	31%
	Petrópolis	138	520.000,00	237.000,00	1.468,00	46%

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados extraídos do sistema SIAT e valores que foram declarados pelos contribuintes

Ao examinarmos esses dados conforme foram dispostos na Tabela 04 poderíamos imaginar que a divergência na tributação estaria atrelada ao fato de os imóveis situarem-se em diferentes bairros da capital. Entretanto, vale ressaltar que a localização geográfica do imóvel não é o único fator responsável pela subavaliação desses, uma vez que, imóveis localizados em um mesmo bairro apresentam distorções significativas em relação ao montante do imposto cobrado. As duas tabelas que seguem demonstram essas inconformidades.

Na escolha dos dois bairros para a elaboração das tabelas, optou-se por um onde o poder aquisitivo e o valor dos imóveis é mais elevado (Bela Vista) e outro com unidades a preços mais populares (Partenon). Buscando evitar uma avaliação tendenciosa, baseada em casos esporádicos que tivessem uma maior distorção que a média da cidade, preferimos optar por bairros que não sofreram grandes transformações urbanas nos últimos anos as quais pudessem alterar fortemente seus preços de mercado.

**Tabela 04:** Comparativo de imóveis do bairro Bela Vista

Bairro	Endereço	Preço de Venda	Valor Venal	Nível de Avaliação	IPTU Lançado	IPTU Esperado	Perda de Receita
Bela Vista	Rua Jaraguá	350 mil	181 mil	51%	1.296,00	2.975,00	56,4%
	Rua Barão de Ubá	360 mil	91 mil	25%	509,00	3.060,00	83,3%
	Rua Carlos Gardel	1,7 milhões	776 mil	45%	6.576,00	14.535,00	54,7%
	Rua Pedro Chaves Barcelos	2,6 milhões	537 mil	21%	4.279,00	22.057,50	6%

Fonte: Elaboração do autor a partir de valores venais extraídos do sistema SIAT e preços de venda fornecidos da base de dados do ITBI.

Em bairros mais nobres, com imóveis cujos valores estão acima de um milhão de reais o imposto cobrado, em alguns casos, não chega a um quinto do montante que deveria ser arrecado.

Bairros mais populares também apresentam uma grande distorção nos valores venais constantes no cadastro municipal. Abaixo podemos observar um exemplo na Avenida Bento Gonçalves, no bairro Partenon, onde o imposto que está sendo cobrado é quase vinte cinco vezes menor do que deveria ser efetivamente lançado, gerando uma perda de receita de aproximadamente 96% do imposto. Como podemos observar imóveis com valores mais baixos apresentam oscilações maiores.

**Tabela 05:** Comparativo de imóveis bairro Partenon

Bairro	Endereço	Preço de Venda	Valor Venal	Nível de Avaliação	IPTU Lançado	IPTU Esperado	Perda de Receita
Partenon	Rua Ivo Janson	185 mil	42,5 mil	23,01%	117,92	1.572,50	92,5%
	Av. Bento Gonçalves	190 mil	26,2 mil	13,82%	65,06	1.615,00	96,0%
	Rua Tobias Barreto	430 mil	290,8 mil	67,63%	2.329,69	3.655,00	36,3 %
	Rua Machado de Assis	433 mil	92,5 mil	21,36%	425,65	3.680,50	88,4%

Fonte: Elaboração do autor a partir de valores venais extraídos do sistema SIAT e preços de venda fornecidos da base de dados do ITBI.

Essas deformações comprometem gravemente a arrecadação de receitas próprias do município, aumentando a dependência das transferências intergovernamentais

provenientes de tributos federais e estaduais, os quais, em sua maioria, são impostos sobre o consumo de bens. Esses tipos de tributos sofrem um grande impacto em períodos de crise econômica e variam mais conforme as oscilações de mercado do que os impostos sobre a propriedade.

Outro problema encontrado na cobrança do IPTU do município de Porto Alegre é em relação à divergência entre o valor de imposto calculado e o valor que é cobrado dos contribuintes, ou seja, na maioria dos casos, a multiplicação entre a alíquota aplicada e o valor venal do imóvel não resulta no valor lançado de IPTU. Isso ocorre em decorrência de leis passadas que acabaram freando o crescimento do imposto resultando na aplicação de alíquotas menores do que as determinadas pela legislação. A Tabela 06 reflete a divergência de IPTU que é cobrada para imóveis que estão avaliados na prefeitura com um valor venal muito próximo oriunda dos freios e limitadores que foram estabelecidos por essas leis.

**Tabela 06:** Diferença na cobrança de IPTU em imóveis com um mesmo valor venal.

Bairro	Área Construída (m²)	2017	
		Valor Venal (R\$)	IPTU (R\$)
Belém Novo	29,00	45.677,19	6,40
Teresópolis	49,00	45.012,38	9,80
Menino Deus	54,00	45.220,08	45,64
Centro Histórico	52,00	45.720,96	58,85
Restinga	113,74	45.183,71	100,91
Jardim Botânico	61,00	45.118,59	165,57
Cidade Baixa	51,00	45.706,54	200,01
Lomba do Pinheiro	77,00	45.961,95	390,67

Fonte: Elaboração do autor a partir de valores venais extraídos do sistema SIAT.

A desatualização do imposto aliada a quantidade enorme de freios que foram aplicados grande parte deles faz com que o valor cobrado do imposto seja muitas vezes irrisório. Não são poucos os casos em que esse lançamento fica abaixo dos dois reais, imóveis que estão avaliados acima de cem mil reais acabam pagando menos de cinco reais por ano de IPTU. Abaixo separamos alguns casos que demonstram o valor de IPTU que foi lançado e na coluna ao lado está demonstrado o quanto deveria ser cobrado de imposto caso não existissem esses freios.

**Tabela 07:** Exemplos de deformações na cobrança decorrente da aplicação de freios.

Valor Venal 2017 (R\$)	Alíquota (%)	IPTU 2017 Lançado	IPTU calculado
16.651,78	0,85	<b>1,39</b>	141,54
48.796,40	0,85	<b>1,59</b>	414,77
34.956,05	0,85	<b>2,99</b>	297,13
106.268,08	0,85	<b>4,60</b>	903,28
46.175,22	0,85	<b>6,00</b>	392,49
63.032,18	0,85	<b>9,00</b>	535,77
113.890,82	0,85	<b>18,41</b>	968,07
125.408,49	0,85	<b>53,05</b>	1.065,97

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados extraídos do SIAT.

Outra forma de analisarmos as distorções da cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano é tomarmos por base valores similares do IPTU ao qual são submetidos os contribuintes localizados em diferentes regiões da cidade e compararmos com o valor de mercado de seus imóveis. Na tabela abaixo selecionamos três imóveis para cada uma das faixas de preços analisadas.

**Tabela 08:** Imóveis sujeitos ao pagamento do mesmo montante de IPTU, porém com relevante diferença em seus valores venais.

IPTU 2017 Lançamento	Bairro	Valor Real
R\$ 384,00	Lomba do Pinheiro	R\$ 79.490,00
R\$ 370,39	Bela Vista	R\$ 470.000,00
R\$ 343,00	Teresópolis	R\$ 1.592.000,00
R\$ 790,04	Santa Tereza	R\$ 1.429.687,50
R\$ 785,43	Partenon	R\$ 460.000,00
R\$ 769,62	Vila Jardim	R\$ 1.077.177,75
R\$ 2.091,00	Santa Cecília	R\$ 322.282,00
R\$ 2.027,00	Chácara das Pedras	R\$ 1.956.731,00
R\$ 1.922,00	Nonoai	R\$ 423.281,00

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados extraídos do SIAT.

Como é possível perceber um imóvel que está avaliado por menos de 80 mil reais pode acabar pagando mais IPTU que outro com valor real acima de um milhão e meio de reais. A cobrança excessivamente baixa para muitos contribuintes faz com que o imposto acabe sendo “subsidiado” pelo restante da população.

Segundo dados do Departamento de Avaliações Imobiliárias da Prefeitura de Porto Alegre, 20 anos atrás o IPTU representava 0,79% (zero vírgula setenta e nove por cento) do PIB, hoje em dia esse valor está abaixo dos 0,55% do PIB. Outro estudo realizado pela equipe técnica responsável pela elaboração da proposta da PGV do IPTU foi o de traçar um comparativo entre o imposto imobiliário com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), onde se constatou que no ano anterior a proposta o IPVA médio foi o de 546 reais enquanto o do IPTU teve um valor médio de 520 reais. A tabela abaixo traça esse comparativo entre os dois impostos para o ano de 2016.

**Tabela 4:** Comparativo IPTU x IPVA, percentual sobre o valor do patrimônio

Valor do Bem (R\$)	Imposto (IPTU ou IPVA)	% Sobre o valor do patrimônio
Veículo 30 mil	R\$ 900,00	3%
Imóvel 200 mil	R\$ 660,00	0,33%
Veículo 40 mil	R\$ 1.200,00	3%
Imóvel 300 mil	R\$ 1.160,00	0,39%
Veículo 50 mil	R\$ 1.500,00	3%
Imóvel 400 mil	R\$ 1.760,00	0,44%
Veículo 60 mil	R\$ 1.800,00	3%
Imóvel 450 mil	R\$ 2.060,00	0,46%
Veículo 70 mil	R\$ 2.100,00	3%
Imóvel 518 mil	R\$ 2.486,00	0,48%

Fonte: Elaboração do autor com base em: Dados extraídos do SIAT confrontados com a Tabela do IPVA de 2016. Disponível em: < ipva.rs.gov.br >

Uma vez que o objetivo originário da tributação é custear as políticas públicas para que se possa distribuir esse ônus de maneira mais equânime em busca de uma sociedade mais igualitária e que promova uma justiça fiscal, urge a necessidade de se aprovar uma proposta que busque diminuir as inequidades na distribuição da carga tributária, a falta de isonomia, de transparência e a perpetuação de um sistema que permite um sistema regressivo que muitas vezes acaba onerando mais aqueles que têm um potencial contributivo menor.

A próxima seção terá como objetivo fazer um estudo referente ao conteúdo da proposta de atualização da PGV que foi enviada para Câmara de Vereadores bem como os objetivos visados em decorrência das alterações constantes nesse projeto de lei, ou seja, o objeto desse estudo é a versão original do PLC 13/17 sem a análise das emendas parlamentares que foram sugeridas (essas serão abordadas no trabalho em um tópico futuro).

### 2.2.3 Verificar o Conteúdo do PLC 013/17 e Seus Objetivos

Antes de verificarmos o conteúdo da proposta de atualização da PGV de Porto Alegre (quais alterações sugeridas, os objetivos visados a partir dessas, etc), é importante que tenhamos conhecimento sobre como está estruturada a equipe que trabalhou na elaboração desse projeto.

No ano de 2015 foi criada uma equipe permanente de trabalho denominada Coordenação da Planta Genérica de Valores, que pertence a Divisão de Avaliação de Imóveis da Receita Municipal (DAI) a qual é responsável por todas as avaliações de imóveis em que o município é parte interessada, tanto para fins tributários ou não tributários.

A referida Coordenação tem trabalho contínuo e é composta por uma equipe interdisciplinar de engenheiros, arquitetos, auditores-fiscais e assistentes administrativos. Em face da elaboração da proposta de atualização da PGV para o ano de 2017, a qual deu origem ao PLC nº 013/17, esse grupo de trabalho foi acrescido de auditores-fiscais e exatores da receita municipal lotados em outras unidades da Secretaria Municipal da Fazenda, tais como: a Coordenação de Fiscalização do IPTU, a Divisão da Receita Imobiliária, a Supervisão de Tributação e Normativo, a Coordenação de Geoprocessamento, a Superintendência da Tecnologia da Informação e a própria Superintendência da Receita Municipal. Dessa forma foi criada uma equipe técnica multidisciplinar com conhecimento nas mais diversas áreas com o intuito de elaborar uma proposta que levasse em consideração aspectos legais, jurídicos, sociais, econômicos e políticos.

O PLC que tinha como objetivo aprovar a nova PGV para efeito de lançamento e cobrança do IPTU traz em sua parte introdutória o conceito sobre a definição da base de cálculo do IPTU conforme o CTN e a partir desse ressalta a importância em se manter

uma Planta Genérica atualizada. Para fundamentar seus argumentos o projeto faz uso da Portaria do Ministério das Cidades nº 511 de 2009; dos Relatórios de Auditoria de Acompanhamento de Gestão do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00 e modificativas). Essa parte inicial também traz um breve resumo sobre a situação atual do IPTU no município de Porto Alegre.

Em um segundo momento, o documento vem tratar das alterações legais necessárias antes de adentrar no Projeto de Lei em si tomando o cuidado de propor uma periodicidade nas avaliações futuras. Desse modo, para garantir que os quadros críticos de desatualização do imposto não venham a se repetir tratou de inserir, na LC 07/73, um parágrafo no Art. 9º incumbindo ao chefe do Poder Executivo a responsabilidade de encaminhar ao Poder Legislativo até o dia primeiro de setembro do primeiro ano de seu mandato um projeto de lei propondo a atualização dos valores unitários de metro quadrado de terreno e de construção para efeitos de lançamento e cobrança do IPTU, ou seja, que a base de cálculo do imposto sofra uma atualização periódica.

Outra importante alteração preliminar ao PLC que também afeta a fixação da base de cálculo é a redistribuição das áreas que compõe as divisões fiscais que estão discriminadas na LC nº 312/1993. Essa medida tem o intuito de corrigir a composição dessas divisões levando em consideração o desenvolvimento das regiões da cidade em decorrência de obras públicas ou privadas que venham a afetar a valoração imobiliária na capital, haja vista que diferentes divisões fiscais podem estar submetidas a diferentes alíquotas resultando em uma base de cálculo distinta para a cobrança do imposto de acordo com a localização do imóvel (as alíquotas aplicadas para os terrenos no Município de Porto Alegre variam de 1,5% a 6% de acordo com o valor venal deste e a divisão fiscal a qual pertença).

Quanto às alíquotas empregadas, a proposta era de que essas fossem diferenciadas em relação à utilização (a serem classificadas como: exclusivamente residencial, não exclusivamente residencial e espaços para estacionamento (residencial ou não residencial)) e também seriam progressivas, fracionadas por faixas de acordo com o valor venal do imposto, emprego similar com o adotado pelo Imposto de Renda, ou seja, a cada faixa de valor seria submetida uma alíquota diferente e de forma sucessiva. Os valores obtidos da combinação desses dois fatores em cada faixa de incidência seriam somados totalizando o montante do imposto devido. As alíquotas territoriais seguiriam o modelo vigente e continuariam a serem diferenciadas de acordo



com a localização do imóvel e de seu valor venal. Ademais, se adotaria um redutor fixo para todos os imóveis (em outras palavras o que essa medida propunha é um sistema de isenção automático onde imóveis prediais ou territoriais obteriam um redutor fixo atrelado ao seu valor venal). O resultado dessa proposta seria o de garantir um efeito progressivo no imposto e eliminar as dezenas de freios que o modelo atual tem o que traria uma maior clareza para a compreensão do contribuinte em relação ao cálculo do imposto.

Quanto aos benefícios concedidos, a proposta tinha como objetivo eliminar as várias classes de isenções do imposto (o modelo em vigor tem mais de quarenta classes de isenções, algumas questionáveis, outras muito complexas de serem verificadas), parte delas passaria a não ter efetividade, uma vez que, como já citado acima, seria garantido o emprego de uma isenção automática atrelada ao valor venal do imóvel, medida que por sua vez justificou o pedido de revogação de todas as isenções que estavam atreladas, dentre outros requisitos, ao fato de o imóvel ter um valor venal inferior a 5.463 Unidades Financeiras Municipal (UFMs) e essa faixa de valor já estaria dentro da cobertura do valor fixo isento a ser implementado, como é o caso, por exemplo, do benefício presente no Art. 70 inciso XI da LC 07/73 o qual dispõem sobre a isenção de impostos para deficientes físico, deficiente mental, ou seus responsáveis legais, reconhecidamente pobres. Essa medida reduziria um alto custo processual que envolve cada análise desses pedidos, além do longo tempo demandado para esse atendimento por parte da equipe tributária, o qual poderia ser revertido para fiscalização visando o combate à sonegação e consequentemente incremento das receitas públicas.

Nossa atual legislação prevê também isenções as quais não existem beneficiários em nosso município, o que justificaria a exclusão também de esse tipo de benefício. Um exemplo desse emprego é o de isenção para o estádio de futebol, o estacionamento e a área de imprensa respectiva utilizados regularmente por clube de futebol profissional sem fins lucrativos.

Outras isenções que também foram propostas as revogações envolvem julgamentos técnicos, onde foi avaliado se cabe o município proceder uma renúncia fiscal que cause um grande impacto para a arrecadação municipal tendo em vista a capacidade contributiva dos sujeitos passivos que seriam albergados por esse tipo de benefício. A isenção que é dada para todas as entidades culturais, recreativas e esportivas sem fins lucrativos como meio de promoção dessas atividades é um desses benefícios que a última proposta veio a questionar como um ônus ao erário municipal

que acaba comprometendo outras necessidades da população e relembra que já existem outras medidas adotadas pela cidade que já beneficiam tais entidades tanto em relação à redução de alíquotas do ISSQN quanto ao fomento de atividades culturais por intermédio de fundos, como, por exemplo, o Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (Fumpahc), o Fundo Pró-Cultura do Município de Porto Alegre (Funcultura) e o Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural (Fumproarte). Para os idealizadores do projeto a isenção para casos como esses não seria a forma mais adequada de incentivo, uma vez que já existem diversas outras medidas disponíveis e tanto a relação do custo/benefício para o erário municipal, quanto pela análise da proporcionalidade e necessidade dos sujeitos passivos, isenções desse tipo podem vir afetar princípios tributários constitucionais como, por exemplo, a capacidade contributiva.

Outra mudança que se pretendia implementar com esse projeto era a simplificação dos processos de concessão de isenção, uma vez que a maioria deles, além de sua difícil constatação, acabam ocupando um longo tempo e um alto custo operacional da máquina pública resultando em graves distorções no sistema de maneira geral (foi constatado que um terço da capacidade de atendimento de processos administrativos da Secretaria da Fazenda Municipal é despendida com o atendimento de tal demanda).

As isenções pessoais que são dadas aos aposentados com renda inferior a três salários mínimos e que tenham apenas um imóvel na capital é um exemplo de caso onde podemos ter várias distorções em sua concessão; por óbvio o motivo inicial de se dar tal benefício é o de buscar atender as pessoas que tem uma baixa capacidade contributiva e capacidade laboral limitada devido à idade avançada de forma a reduzir as desigualdades sociais, entretanto essa medida não leva em consideração o valor da propriedade, ou seja, pessoas com imóveis acima de 5 milhões de reais, por exemplo, podem fazer jus ao benefício desde que atendam as demais exigências legais. Certamente isenções desse tipo deixam de considerar a capacidade contributiva e a função social visada, afetando os princípios da isonomia, da moralidade, da equidade e da capacidade contributiva, uma vez que tratam de forma igual pessoas que não se encontram em pé de igualdade. Outra lacuna desse benefício é o fato da limitação de apenas um imóvel se restringir ao território de Porto Alegre, ou seja, um sujeito passivo pode fazer jus ao benefício mesmo tendo uma gama de imóveis espalhados nas mais diferentes cidades do Brasil que componham sua riqueza.

Além disso, não são poucos os casos onde as características dos imóveis deixam claro que a situação de riqueza do contribuinte vai muito além da remuneração declarada, mesmo assim o município acaba tendo que conceder a isenção uma vez que de fato o contribuinte é aposentado pelo INSS e o erário municipal não consegue obter a informação correta dos demais proventos desse de forma a coibir a sonegação fiscal.

As medidas que foram propostas para dar mais celeridade, isonomia e justiça fiscal a esse tipo de isenção foram o de restringir o benefício aos imóveis que tenham até determinado valor venal e também apenas para sujeitos passivos que tenham um único imóvel em seu nome independentemente da localização geográfica desse.

Quando, na seção anterior, analisamos as iniquidades produzidas e as deformações na cobrança do IPTU decorrentes da desatualização do valor venal dos imóveis devido a uma ausência de uma PGV, foi ressaltada a existência de freios que foram aplicados nos anos em que se sofreu uma superinflação e acabaram causando profundas deformações nas avaliações gerando impostos com valores irrisórios que se perpetuam até hoje. Uma vez que a proposta da PGV de 2017 objetivava atualizar os valores de metro quadrado de terreno e construção, e a previsão de alíquotas progressivas para o IPTU predial, deixa de fazer sentido à existência desses redutores, sendo assim, o documento enviado para apreciação legislativa propôs também a revogação dos Arts. 2º, 3º e 4º da LC nº 212/89, do Art. 1º da LC nº 249/91 e do Arts. 1º e 7º da LC nº 260/91 (artigos que tratam sobre a concessão desses benefícios).

Tendo em vista que os mencionados freios estão sendo aplicados há mais de 25 anos, sua retirada repentina poderia resultar em um aumento real imediato atingindo de forma inesperada os contribuintes que fazem jus a esses benefício. Buscando atender os princípios da não surpresa e da razoabilidade os idealizadores do projeto optaram por uma proposta em que esse aumento ocorra de forma gradual, dissolvida ao longo dos quatro próximos exercícios. Essa alternativa vem ao encontro do dispositivo do projeto de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal (PLC 173/2015) o qual permite aos municípios que estão há mais de quatro anos sem revisão dos valores venais de seus imóveis a fixação de um limite de percentual máximo para essa atualização por até quatro exercícios financeiros.

Após analisarmos os parâmetros que foram propostos para a atualização da PGV, passaremos a observar a nova distribuição de alíquotas constante nesse projeto:

**Tabela 50:** Propostas de Alíquotas PLC 013/17

	Valor Venal (R\$)	Alíquota (%)
<b>Terrenos</b>	0 – 60 mil	0
	1º DF	4
	+ 60 mil	2º DF
	3º DF	1,2
<b>Imóveis Não residenciais</b>	0 – 60 mil	0
	+ 60 mil	0,9
<b>Imóveis Residenciais</b>	0 – 60 mil	0
	5 classes	0,4 – 0,80
<b>Estacionamento Não Residencial</b>	0 – 10 mil	0
	+ 10 mil	0,9
<b>Estacionamento Residencial</b>	0 – 10 mil	0
	5 classes	0,40 – 0,80

Fonte: Elaborada pelo autor com base no PLC 013/17.

Conforme análise da Tabela 10 podemos observar que todos os imóveis territoriais, não residenciais e residenciais com valores venais de até 60 mil reais estariam isentos do pagamento do imposto, uma vez que a alíquota aplicada sobre esse montante é de zero por cento. Essa medida leva em consideração a capacidade contributiva dos cidadãos e também a função social da propriedade, desobrigando do pagamento do tributo aqueles que, teoricamente, mais carecem de recursos. Além da isenção dada para os imóveis de mais baixo valor, foram também criadas 5 faixas diferentes de alíquotas para os imóveis residenciais e para os estacionamentos de mesma espécie, ou seja, foram aplicadas alíquotas progressivas de forma a graduar o imposto para que o princípio da capacidade contributiva também fosse mantido para imóveis com valor venal acima dos sessenta mil reais. A Tabela 11 apresenta a variação de alíquotas conforme as diferentes faixas de valores dos imóveis.

**Tabela 61:** Redutores conforme a faixa de tributação

	Valor Venal	Alíquotas	Redutor
Valor Isento	Até 60 mil reais	0,00	-
Faixa 1	Até 100 mil reais	0,40	240,00
Faixa 2	Até 300 mil reais	0,50	340,00
Faixa 3	Até 500 mil reais	0,60	640,00
Faixa 4	Até 1 milhão de reais	0,7	1.140,00
Faixa 5	Acima de 1 milhão de reais	0,8	2.140,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PLC 013/17.

Para melhor compreensão da Tabela 12, faremos um cálculo para um imóvel cujo valor venal é de 800 mil reais. Sobre primeiros 60 mil reais não incidiria alíquota alguma, para os próximos 40 mil reais (valor resultante da subtração do valor máximo da faixa 1 pelo valor máximo isento, ou seja, 100 mil – 60 mil) a alíquota incidente é de 0,40. O valor máximo da faixa 2 subtraído do valor máximo da faixa anterior seria multiplicado pela alíquota de 0,50; sobre a diferença entre o valor máximo da faixa 3 pela faixa 2 incidiria a alíquota de 0,60. Uma vez que o valor venal para o caso hipotético se encontra dentro da quarta faixa, pegamos esse valor e diminuimos do valor máximo da faixa anterior e multiplicamos por 0,70. Como o imóvel não ultrapassa o valor da quarta faixa, não sofre a incidência da alíquota de 0,80 %.

Na página seguinte organizaremos esse exemplo em forma de tabela dispondo na primeira linha os 60 mil sobre os quais não incide nenhuma alíquota e nas linhas subsequentes as 4 faixas envolvidas no cálculo de um imóvel que tem o valor venal de 800 mil reais.

**Tabela 72:** Caso hipotético imóvel com valor venal = 800 mil reais

			Alíquotas (%)	Valor Cobrado
<b>Valor Isento</b>		60.000	-	0,00
<b>Faixa 1</b>	(100.000 – 60.000)	40.000	0,40	160,00
<b>Faixa 2</b>	(300.000 – 100.000)	200.000	0,50	1.000,00
<b>Faixa 3</b>	(500.000 – 300.000)	200.000	0,60	1.200,00
<b>Faixa 4</b>	(800.000 – 500.000)	300.000	0,70	2.100,00
<b>Total</b>		800.000		4.460,00

Fonte: Elaborada pelo autor com base no PLC 013/17.

Observando o cálculo do exemplo prático temos que o valor total de IPTU para um imóvel avaliado por 800 mil reais é de 4.460 reais. As alíquotas que vem sendo empregadas atualmente no município de Porto Alegre são de 0,85% para os imóveis residenciais. O projeto de lei que foi proposto veio reduzir as alíquotas e onerar de forma diferenciada os contribuintes. Para aqueles que possuem um imóvel de até 100 mil reais incidiria apenas a alíquota de 0,40% sobre o valor que excedesse 60 mil reais.

A aplicação das alíquotas progressivas foi à forma encontrada para graduar o imposto conforme a capacidade contributiva. Foram empregadas cinco alíquotas distintas que variaram de acordo com diferentes faixas de valores de base de cálculo

(quanto maior a base de cálculo maior a alíquota). Além disso, foi determinado um limite sobre o qual não incide a cobrança de imposto, ambas as medidas têm o intuito de promover uma maior justiça social de forma que o sacrifício individual seja despendido na mesma proporção levando em consideração as condições de pagamento de cada um.

Outro ponto que pode ser percebido com a análise desse exemplo é que o modelo apresentado facilita a interpretação, simulação e o cálculo do IPTU por parte dos contribuintes, ao contrário do sistema em vigor (onde a multiplicação do valor venal pela alíquota empregada não resulta no valor a ser cobrado de imposto para aproximadamente 80% dos imóveis da capital) nessa proposta, partindo do valor venal de seu imóvel, o contribuinte consegue chegar ao valor exato do imposto a ser recolhido o que lhe garante uma maior transparência e entendimento sobre o tributo.

O Quadro 02 abaixo traça um comparativo entre o modelo vigente em Porto Alegre e a proposta do PLC 13/17.

**Quadro 02:** Comparativo entre a proposta do PLC 13/17 e o modelo vigente

	<b>Projeto</b>	<b>Modelo Vigente</b>
<b>Residencial:</b>	Alíquotas Progressivas	Não é Progressivo
	Redução das Alíquotas 5 faixas (0,4% a 0,8%)	Alíquota de 0,85% (sem escalonamento por faixas)
<b>Isenção Técnica</b>	Redutor de 60 mil reais	Não existe redutor
<b>Não Residencial</b>	Redução de alíquota: 0,9%	Alíquota 1,1%
<b>Espaços de Estacionamento Residenciais</b>	0 – 10 mil = Alíquota 0	Alíquota não progressiva 0,85%
	Acima de 10 mil 5 faixas(0,4% a 0,8%)	Incide sobre qualquer imóvel independentemente do valor
<b>Espaço de Estacionamento Não Residencial</b>	0 – 10 mil = Alíquota 0	Alíquota de 1,1%
	Redução de alíquota: 0,9%	Incide sobre qualquer imóvel independentemente do valor
<b>Terreno:</b>	Redução de Alíquotas	
	1º divisão fiscal: 4%	1º divisão fiscal: 5 a 6%
	2º divisão fiscal: 2%	2º divisão fiscal: 2,6 a 3,5%
	3º divisão fiscal: 1,2%	3º divisão fiscal: 1,5 a 2,5%
<b>Isenção dos Aposentados</b>	Aumenta limite para 600 mil reais.	Qualquer imóvel pode estar sujeito à isenção independentemente do valor desses.
	Elimina as isenções parciais.	
<b>Entidades culturais, recreativas e Esportivas.</b>	Encerra o benefício.	
<b>Loteamentos Regulares</b>	Encerra o benefício.	0,2% pelo período de 2 anos
<b>Viúvas, órfãos menores:</b>	Coberto pela isenção técnica	Valor Venal abaixo de 5.463 UFMs
<b>Portador de Mal de Hansen</b>	Coberto pela isenção técnica	Valor Venal abaixo de 5.463 UFMs
<b>Deficiente Físico ou mental</b>	Coberto pela isenção técnica	Valor Venal abaixo de 5.463 UFMs
<b>Aposentado por doença, etc:</b>	Coberto pela isenção técnica	Valor Venal abaixo de 5.463 UFMs
<b>Futebol, Estacionamento e Área de Imprensa.</b>	Encerra o benefício.	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PLC 013/17 e comparando com a legislação vigente conforme LC 07/73.

Como podemos observar na tabela as alíquotas de muitos contribuintes seriam reduzidas com o PLC 013/17. Entretanto, com o indeferimento do projeto acabou-se perpetuando a sistemática atual com o congelamento das alíquotas vigentes fazendo com que boa parte dos indivíduos continue pagando mais imposto do que o devido e acabem subsidiando a contribuição de outros.

Uma vez que a elaboração do PLC 13/17 envolveu um estudo técnico visando promover a justiça fiscal, a equidade na cobrança de impostos, a capacidade contributiva dos indivíduos, além de fornecer um modelo mais transparente e de fácil compreensão para os atores envolvidos; torna-se difícil compreender “o porquê” da rejeição do projeto de atualização da PGV do município de Porto Alegre.

Na seção seguinte iremos analisar a os argumentos utilizados pelos vereadores para justificar seus votos com relação às emendas à proposta de atualização da PGV de 2017. Serão verificados os aspectos legais, jurídicos, sociais, políticos e financeiros que foram levantados para que posteriormente possamos propor um conjunto de diretrizes que sirvam como base para um projeto futuro.

#### 2.2.4 Análise das Sessões Legislativas Referentes ao PLC 013/17

Após mais de 15 horas de debates os vereadores de Porto Alegre, optaram pela rejeição do projeto de atualização da PGV. Antes da votação pela conversão em lei do PLC foram colocadas em pauta a pertinência das emendas e subemendas ao projeto.

Nesse momento passaremos a analisar as questões abordadas nessas proposições. Esse trabalho não tem o objetivo de investigar de forma exaustiva todas as emendas ao projeto, tendo em vista o grande número de proposições, sendo que muitas delas com um caráter eminentemente protelatório, outras que não chegaram a ir à votação uma vez que seu conteúdo ficou prejudicado pelo fato de outra proposta albergar o mesmo tema. Sendo assim, nos dedicaremos aos argumentos que consideramos relevantes a matéria.

O texto original que foi enviado ao Legislativo recebeu 42 sugestões de emendas, 12 subemendas, uma mensagem retificativa do Executivo e uma subemenda a esta mensagem. A discussão do projeto foi dividida em quatro sessões extraordinárias

para que pudessem ser debatidas as propostas de alteração do texto original e, após a aprovação e/ou rejeição dessas, fosse votada a sua rejeição ou a conversão em lei.

Após o exame das gravações das sessões extraordinárias e a leitura das notas taquigráficas decorrentes desse material, elencamos como principais argumentos que fundamentaram os votos em relação às emendas, subemendas e do próprio PLC 13/17: A progressividade das alíquotas; o prazo para a apreciação do projeto; questões relacionadas à transparência; a possibilidade de processos migratórios; divergências entre esquerda e direita; incapacidade de negociação com o chefe do executivo; e até mesmo ser contra o aumento da arrecadação e a cobrança de impostos. Passaremos nesse momento a exploração desses aspectos:

#### 2.2.4.1 Processo Migratório

De acordo com o vereador Felipe Camozzato (NOVO) Porto Alegre expulsa as pessoas para outras capitais brasileiras em decorrência da alta tributação aqui aplicada e a aprovação do projeto de atualização da PGV só iria aumentar esse fluxo (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017a, p. 33).

Já nas palavras de Ricardo Gomes (PP) e de Valter Nagelstein (PMDB) essa migração seria um processo decorrente da tentativa de se aplicar um imposto sobre a propriedade de forma progressiva. De acordo com o primeiro, estaríamos penalizando as pessoas pelo fato de serem mais ricas fazendo com que levem suas riquezas para outros países deixando Porto Alegre mais pobre (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017a, p. 31). Nagelstein (PMDB) corrobora com essa ideia ao dizer que quando temos uma política de animosidade com relação à geração de riqueza nós estamos expulsando-a e condenando o povo ao sofrimento e a miséria (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017b, p. 43).

No referencial teórico desse trabalho trouxemos os estudos de Riani (1997) sobre a carga tributária em países como Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, as quais estariam em torno de 3% do PIB desses locais, enquanto a arrecadação do IPTU no Brasil gira em torno de 0,5% de seu PIB. Apesar de cobrarem, em média, um imposto sobre a propriedade imobiliária seis vezes mais caro que no Brasil, não encontramos nenhum estudo e também não ouvimos falar de nenhum caso em que canadenses, norte



americanos ou ingleses tenham migrado para o Brasil atraídos pela baixa tributação imobiliária aqui empregada.

De outra forma, não são poucos os exemplos de brasileiros que rumam para cidades desses países que tenham investimentos públicos que visem garantir desenvolvimento urbano, segurança, manutenção e qualificação de serviços públicos. São esses fatores que atraem negócios, turismo, geram crescimento econômico, criam empregos e atraem investimentos privados. Relembrando Scaff (2007), direitos fundamentais são efetivados por meio de políticas executadas pela administração em busca de uma sociedade igualitária as quais só podem ser realizadas quando o órgão público possui recursos financeiros (que via de regra são obtidos através da tributação por parte do Estado).

Dentro do cenário nacional, conforme já apresentado nesse trabalho, Porto Alegre é a capital brasileira com o maior período de desatualização de sua PGV o que faz com que o valor venal dos imóveis do município de atinja a média de 31% em relação ao seu valor de mercado. Além disso, em nosso município, os imóveis mais caros são aqueles que estão mais subavaliados o que faz com que os proprietários desses acabem pagando muito menos imposto que deveriam sofrendo uma tributação proporcionalmente mais branda comparada com a que repercute sobre os contribuintes de menor poder aquisitivo. O conjunto desses fatores resultaria em um fenômeno inverso ao apontado pelo vereador Felipe Camozzato, ou seja, as pessoas de maior poder aquisitivo que moram em outras capitais do Brasil viriam para Porto Alegre devido a grande defasagem do imposto aqui aplicado.

#### 2.2.4.2 Projeto dito “de Esquerda”

Alguns dos vereadores que formam a base do governo ou se dizem independentes justificaram um desconforto em aprovar um projeto, com o qual não veem identidade entre esse e as características do partido do chefe do executivo.

Inúmeras vezes o vereador Felipe Camozzato foi à tribuna e optou por focar mais no apoio que a oposição estava dando ao projeto do que no mérito das questões que estavam sendo debatidas. Nas palavras do parlamentar: “Esse projeto não é do Governo Marchezan (PSDB), é um projeto típico do PT, é um projeto do SIMPA, do CPERS,

que coloca imposto progressivo, que quer aumentar a arrecadação, mas não quer reduzir despesa”(MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017a, p.4). “É interessante de ver como PT está gostando de estar falando desse projeto, porque ele é seu. O projeto é a cara do PT. Justiça tributária? Por favor, justiça tributária? Aumento de arrecadação!” (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017a, p.4).

Segundo o vereador Claudio Janta (SD) o apoio de vereadores do PT ao projeto apresentado pelo governo é um equívoco, é falta de coerência e é não ter convicção. Que o prefeito ao não conseguir apoio de parte de sua base, nem pelo lado dos independentes resolveu criar alíquotas progressivas para contar com os votos do PT (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017c, p. 27). O vereador Dr. Thiago (DEM) disse que a bancada petista é achincalhada a todo o momento pelo prefeito Marchezan (PSDB) que deveriam ter hombridade e não se diminuïrem acusando-os de terem feito reuniões entre quatro paredes com o chefe do executivo (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017c, p. 31). André Carús (PMDB) também acusa Marchezan de fazer “na surdina” uma aliança com parte da oposição (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017c, p. 40).

Como resposta às críticas recebidas pela bancada petista com relação a um possível apoio ao projeto que tem como origem um governo que ataca frequentemente o Partido dos Trabalhadores, o vereador Marcelo Sgarbossa (PT) declarou que sua bancada não age com vingança, que os ataques do prefeito feitos seguidamente ao seu partido, não vão fazer com que ele e seus colegas mudem de posição e votem contra uma ideia com a qual concordam (que é a cobrança de um IPTU que preveja a possibilidade de uma aplicação de forma progressiva em decorrência do valor do patrimônio ou da falta de cumprimento da função social da propriedade) (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017c, p. 49). Além disso, Sgarbossa ressalta que na verdade o projeto não é do Governo Marchezan, mas sim do corpo técnico da Fazenda Municipal, funcionários públicos responsáveis pelo estudo que deu origem a proposta de atualização da planta genérica do município a qual dialoga com temas que seu partido defende nas administrações populares (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017c, p. 48).

Quanto às acusações sobre acordos às escondidas com o governo, a resposta do vereador foi a de que a posição do partido sempre foi muito clara e não existe nada às escondidas, que sua bancada só votaria a favor do projeto se esse tomasse o cuidado de

promover a redistribuição da justiça do espaço da cidade conforme o que prevê o Estatuto da Cidade.

Sgarbossa faz menção a Lei 10257/01 (mais conhecida como Estatuto da Cidade) a qual foi criada com o objetivo de regulamentar os Arts. 182 e 183 da CF/88 e prevê que o IPTU poderá ser aplicado de forma progressiva no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 anos consecutivos, ou seja, o imposto pode ser usado como um instrumento promovedor de políticas públicas de caráter extrafiscal ao tributar de forma mais gravosa de forma a buscar coibir os vazios urbanos e a especulação imobiliária (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017c, p. 48).

A vereadora Sofia Cavedon (PT) complementa as palavras de Sgarbossa ressaltando que o interesse da cidade deve estar acima da forma de se comportar ou da luta partidária e rebate o vereador do partido NOVO, Felipe Camozzato (o qual foi o mais enfático dentre os parlamentares, subindo a tribuna diversas vezes durante as sessões para acusar que esse não era um projeto do governo, mas sim um projeto petista e da extrema esquerda), citando que quando o seu partido se juntou ao PSOL (partido de esquerda) para elaborarem um projeto sobre transparência o PT não condenou essa união, pois percebe que o interesse público deve estar acima dos interesses partidários (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017c, p. 30).

Ainda respondendo Camozzato, o chefe do governo na Câmara Moisés (PSDB) pede aos demais vereadores que não entrem nesse viés de julgarem os demais parlamentares por pensarem de forma similar em relação a um projeto, que “isso é politicagem, é populismo e é muito perigoso”. Complementa seu discurso dizendo que não existe demérito nenhum PSOL e o NOVO pensarem de forma igual em determinado projeto, da mesma forma não faz nenhum sentido o vereador Felipe subir tantas vezes para condenar o apoio do PT ao projeto do governo (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017c, p. 26).

Apesar das duras críticas que foram expressas nas sessões de votação a respeito do apoio de um partido de oposição frente a um projeto apresentado pelo governo, julgo importante ressaltar o exercício de cidadania da bancada que reconheceu os méritos do projeto e a coragem que teve o executivo para propor uma solução para superar o problema histórico referente à cobrança do imposto no município de Porto Alegre, avaliando-o pelo mérito sem se preocupar com o protagonismo político.

#### 2.2.4.3 Prazo

A maioria dos parlamentares justificou que o prazo para análise do projeto foi muito curto, segundo Roberto Robaina (PSOL) o governo durante todo o primeiro semestre não se preocupou em fazer discussões qualificadas sobre política tributária, recusando participar de qualquer discussão sobre o tema e, “em um mês e meio, quer apresentar um pacote que altera totalmente a situação tributária do município”, com vários riscos de “tarifaços” (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017a, p. 20). Companheira de partido de Robaina, Fernanda Melchiona, destacou que Marchezan é o responsável pelo projeto ter ido para votação de forma açodada, sem debate com o Orçamento Participativo, com o Instituto dos Arquitetos do Brasil, ou com as associações de moradores. O motivo da pressa seria a necessidade de sancionar o projeto ser até o dia 29 de setembro de 2017 para que pudesse entrar em vigor já no próximo ano, uma vez que o princípio tributário da Noventena garante que nenhuma lei que institui ou majora tributo poderá ter efeitos antes de decorridos noventa dias de sua publicação (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017a, p. 30).

Claudio Janta afirmou que em trinta dias não se resolve um problema de desatualização de mais de vinte e seis anos, e que com ofensas a Câmara e aos Vereadores o prefeito não conseguiria aprovar nenhum de seus projetos (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017d, p. 9). Já Mauro Zacher (PDT) disse que com um tempo maior para aprovação teriam a possibilidade de dialogar melhor com os Auditores e Técnicos da Fazenda, de forma a tentarem qualificar a proposta e buscar garantir que Porto Alegre consiga enfrentar a crise que vem passando. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017h, p. 13).

Outros vereadores como Aírto Ferronato (PSB) destacam que sim, é necessário discutir mais, uma vez que esse é um assunto que envolve 100% dos contribuintes da cidade. Entretanto, o que os parlamentares devem entender que essa atualização se faz necessária, que a base de cálculo do IPTU é um aspecto extremamente técnico e que esse estudo, elaboração e construção de uma proposta de atualização da PGV é algo que os servidores da Fazenda já debateram exaustivamente, deixando evidente que Porto Alegre apresenta uma extraordinária injustiça, onde alguns pagam mais do que devem enquanto outros pagam menos, que esse quadro está assim face a desatualização de quase três décadas fazendo com que a planta do município não acompanhe a realidade

fática e o desenvolvimento urbano da cidade.(MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017a, p. 3).

Mauro Pinheiro (REDE) é outro parlamentar que defende a atualização da Planta Genérica relatando que foram disponibilizadas várias reuniões pela equipe técnica da Fazenda a cada um dos vereadores para que pudessem entender o projeto, a forma que ele foi elaborado, as distorções apresentadas devido o longo prazo sem revisões da planta; que toda e qualquer dúvida que ele tinha era sanada pelos servidores do município e que a partir desses esclarecimentos passou a entender o projeto e tornou-se favorável a ele.(MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017d, p. 22)

Quanto ao curto prazo para aprovação, o vereador disse que muitos dos parlamentares reclamariam de qualquer forma, mesmo que passassem dois anos discutindo o projeto, porque, ideologicamente, não concordam com ele ou são contrários a qualquer iniciativa do prefeito. O parlamentar ressalta que é muito fácil subir a tribuna e usar das artimanhas que fazem parte do jogo político (justificando a falta de prazo, o fato de não ter passado pela sua comissão, a carência de tempo para discutir) e que talvez, muitos de seus colegas, não tenham entendido o projeto na sua amplitude por se tratar de um assunto complexo onde quem realmente não se dedicou a estudar, a escutar, a discutir e a sanar suas dúvidas com o corpo técnico de servidores não seria capaz de compreendê-lo. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017d, p. 23)

#### 2.2.4.4 Progressividade das Alíquotas

Um dos assuntos que mais entrou em pauta durante as sessões extraordinárias para a votação do projeto foi à progressividade das alíquotas. A proposta de 5 faixas diferentes de acordo com o valor venal do imóvel que foi enviada no proposta original sofreu várias tentativas de emendas, algumas aprovadas e outras que acabaram sendo rejeitadas.

De acordo com a bancada do PSOL, a progressividade apresentada pelo governo foi insuficiente, pois não separou a classe média da alta burguesia incidindo a mesma alíquota para patrimônios com valores muito dispares. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017a, p. 46).

A vereadora Fernanda Melchiona (PSOL) complementa que o projeto também carece de uma cobrança majorada no tempo para terrenos vazios que não venham cumprir a função social da propriedade. Para esses casos uma alíquota progressiva buscaria garantir o uso efetivo do imóvel podendo acarretar até mesmo na desapropriação pela inobservância dos preceitos legais por um longo período de tempo, conforme prevê o Estatuto da Cidade (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017b, p. 10).

A bancada do PT acabou votando contra o projeto tendo em vista que as emendas sobre a progressividade no tempo (para coibir a especulação imobiliária e buscar a função social da propriedade) e as alíquotas majoradas para imóveis acima de 1 milhão de reais não foram aprovadas (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017d, p. 6).

O vereador Roberto Robaina propôs uma emenda que onerasse mais aquelas pessoas que tem propriedades residenciais acima de 5 milhões de reais e de 10 milhões de reais. Ao invés de se cobrar 0,8% sobre o valor acima de 1 milhão de reais passaria a ser empregada uma alíquota de 1% para valores superiores 5 milhões e 1,2% para o montante que excedesse 10 milhões. Lembrando que a alíquota vigente em nosso município atualmente é de 0,85% para qualquer imóvel residencial independentemente de seu valor (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017b, p. 41).

Nas palavras do autor da proposta esse escalonamento faria com que essa altíssima elite, a qual possui essas propriedades com valores muito elevados e representa um setor ínfimo da população, contribuísse com um pouco mais sobre a propriedade levando em consideração a sua capacidade contributiva. Para ele, num país com o nível de desigualdade como o Brasil, discutir política tributária sem ter o mínimo de taxaço sobre as grandes fortunas expressas em propriedades imobiliárias, realmente é não fazer uma política tributária progressista em seu sentido amplo. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017b, p. 42)

Alguns dos vereadores que foram contra essa emenda usaram a Constituição da República para fundamentar seus argumentos. Citando que todos são iguais perante a lei e a criação de alíquotas progressivas trataria os porto-alegrenses de forma desigual, o que por sua vez acabaria rompendo um princípio fundamental do direito.

Entretanto a CF/88 é clara quando trata das limitações constitucionais ao poder de tributar vedando à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Por

óbvio uma pessoa que possui um imóvel residencial com valor venal de quinhentos mil reais não tem a mesma equivalência de recursos para ajudar financiar os gastos públicos que um indivíduo cujo imóvel está avaliado acima dos dez milhões de reais. Tanto não faz sentido à afirmação desse grupo de vereadores que a constituição permite de forma expressa a aplicação da progressividade do Imposto Predial Territorial Urbano em razão do valor do imóvel (art. 156, §1º, I, CF/88 ).

Vale destacar que a emenda que propunha a criação de uma faixa com uma alíquota mais reduzida sob o fundamento de que aqueles que têm uma menor capacidade contributiva devem pagar menos imposto foi aprovada na Câmara. Entretanto, com base nos mesmos motivos, não foi aceita a proposta de uma tributação com um percentual um pouco maior para imóveis que apresentam valores venais milionários.

A discussão sobre alíquotas progressivas acabou resultando também em um debate sobre justiça social, sobre qual seria a base de incidência mais adequada para a cobrança de impostos (se o melhor seria optarmos por uma tributação que tenha o foco no patrimônio ou no consumo).

#### 2.2.4.5 Tributação Quanto à Base de Incidência (Patrimônio ou Consumo)

Ao subir à tribuna, o vereador Mauro Zacher declarou que “mexer” na Planta de Valores, a qual tem o intuito de atualizar a base de cálculo do IPTU, seria mais injusto do que aumentar a tributação sobre o consumo uma vez que nesse último o contribuinte poderia optar em adquirir ou não um produto, enquanto que o fato da tributação do IPTU ser recorrente penalizaria o contribuinte. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017d, p. 12)

Primeiramente, cabe lembrar que a revisão da PGV não significa um incremento na cobrança de IPTU de forma generalizada. O objetivo do projeto é adequar à planta genérica do município para que se aproxime do valor venal dos imóveis de nossa cidade. Como já foi citado nesse trabalho, Porto Alegre apresenta uma desatualização em seu cadastro geral de quase três décadas e é preciso remover distorções criadas em decorrência das modificações da cidade. A proposta apresentada também iria reduzir o IPTU de parte da população (quase 20% da população teria seu

IPTU reduzido) e aumentaria o número de contribuintes isentos (aumento de 58% no número de contribuintes isentos), no cenário atual muitos indivíduos acabam pagando mais imposto do que devem para subsidiar a contribuição de outros.

Outro ponto que é importante destacar é que os impostos são os principais instrumentos fornecedores de receitas para a execução de políticas públicas e, dentre esses, as cobranças sobre o patrimônio e a renda e os que atuam sobre os serviços e consumo, são aqueles que atuam mais diretamente sobre a sociedade como um todo.

Comparando a tributação do patrimônio com a tributação sobre o consumo temos no primeiro caso uma maior facilidade de se tributar levando em consideração aspectos sociais, ou seja, de cobrar o imposto de acordo com a capacidade contributiva do indivíduo. De outra forma o tributo sobre o consumo não leva em consideração a capacidade contributiva dos indivíduos, tributando-os no mesmo montante, ou seja, a carga nominal de duas pessoas que consomem um quilo de arroz é exatamente a mesma, independentemente da capacidade que cada uma tem para contribuir com o orçamento público.

Quanto a esse aspecto temos um amplo consenso acadêmico que aponta a regressividade na tributação sobre o consumo o que resulta em uma contribuição relativa mais gravosa para aqueles que tem menos recursos. Para fundamentar esses argumentos citamos, mais uma vez, a Giambiagi e Além (1999) que enfatiza ser importante o incremento dos tributos sobre o patrimônio de forma a compensar a regressividade da maioria dos componentes do sistema tributário. Outro motivo que justifica priorizar esse tipo de cobrança é o fato de que os possuidores desse patrimônio são beneficiados pelo setor público uma vez que esse realiza determinados gastos que, provavelmente, privilegiam em particular os possuidores desses imóveis. Sobre a mesma ótica, Rosen (1998) afirma que o imposto sobre a riqueza (patrimônio) é justificado tanto em termos da capacidade de pagamento quanto em termos de benefícios.

Contrapondo as afirmações de Mauro Zacher, a vereadora Sofia Cavedon disse que o Brasil é um país profundamente desigual (que Porto Alegre não seria diferente) e que é necessário um financiamento público que preveja a transferência de renda a partir dos impostos, sendo preciso superar a cobrança de impostos regressivos como são os impostos sobre o consumo e se investir em uma tributação progressiva sobre o patrimônio. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017d, p. 6)



#### 2.2.4.6 Contra um Possível Incremento de Receita

Muitos dos vereadores que subiram na tribuna contrários ao projeto de atualização da planta genérica atacaram os discursos proferidos pelo prefeito em sua campanha eleitoral o qual afirmava que não haveria aumento de impostos. Parte deles porque compactua dessa ideia, o vereador Wambert (PROS) só subiu na tribuna em um único momento durante todas as sessões extraordinárias que discutiram a matéria e em seu pronunciamento foi enfático ao dizer que o não aumento de impostos é uma questão fechada em seu partido, sendo assim, ele não teria clima, história ou biografia para votar favorável ao projeto do governo. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017d, p. 25)

Mesmo vereadores da oposição que são favoráveis ao incremento de receita pública através da majoração de impostos (desde que essa seja feita com alíquotas progressivas, de forma a analisar a capacidade contributiva dos indivíduos e venha a funcionar como um instrumento que reduza as disparidades de nossa sociedade) enfatizaram a dissonância entre os discursos de campanha do prefeito e o projeto apresentado para a aprovação do legislativo.

Felipe Camozzato declarou que foi veemente contrário ao projeto desde o início e fez campanha para que seus pares também votassem contra, que acredita que Porto Alegre não precisa de um incremento de arrecadação e defende que se a proposta fosse apenas de correções das distorções da planta o governo teria criado um artigo estipulando um teto para a arrecadação não permitindo seu aumento. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017d, p. 4)

Quanto a essa possibilidade, cabe destacar que o projeto previa um incremento de 13% na guia de pagamento do imposto para o ano de 2018. Se fosse proposto um impacto global nulo o resultado do projeto seria uma renúncia de receitas, tendo em vista a grande quantidade de emendas que foram protocolizadas - nas quais a maioria envolvia a concessão de benefícios fiscais. Vale lembrar que ao todo foram 42 emendas, sendo um grande percentual de origem de dois parlamentares declaradamente contrários ao projeto.

Nenhuma das emendas que buscavam uma tributação um pouco maior para as classes mais abastadas da sociedade, que previsse uma tributação progressiva face o não cumprimento da função social da propriedade ou que viesse coagir a especulação imobiliária conseguiu ser aprovada. De outra forma, muitas das propostas que buscavam

a redução de alíquotas, o aumento dos contribuintes albergados pelas isenções ou a extensão do prazo para as correções das distorções dos imóveis passaram a integrar o projeto. Certamente as emendas aprovadas modificaram profundamente a proposta apresentada pelo governo, o resultado seria uma renúncia de receitas e a impossibilidade de se haver uma gestão fiscal responsável conforme exige a Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 2.2.4.7 Transparência

Melchiona define a votação do projeto de atualização do IPTU como sendo uma “votação no escuro”, uma vez que, é impossível se ter um direcionamento do real impacto para a população, que não existe um mecanismo que permita cruzar os dados para se chegar à base de cálculo do imposto. Ressalta que todos os projetos do governo Marchezan são pautados pela falta de transparência, apresentados de forma autoritária e sem um debate adequado com a cidade. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017b, p. 39)

Mauro Zacher reclama que além do pouco prazo para se debater o projeto esse foi feito com muito pouca transparência para que os vereadores pudessem discutir com as associações de bairro. O parlamentar relata que a população enviou e-mails e telefonou pedindo para que os parlamentares votassem contra o projeto devido o desconhecimento do mesmo e o impacto que ele irá gerar para as famílias. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017a, p.24)

André Carús (PMDB) afirma que o cidadão tem o direito de saber qual a fórmula para o cálculo de seu imposto, ou seja, como é determinada a base de cálculo do IPTU, que ele apenas recebe um boleto, mas não sabe como se chega a esse valor. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017c, p. 39)

Os vereadores ressaltaram que era importante ter um simulador disponível para a população e sem essa ferramenta seria difícil aprovarem o projeto “nas escuras”. Imaginemos que os técnicos da fazenda elaborassem um simulador de cálculo de tributo tomando por base o projeto que não foi aprovado. Como assegurar a população que os dados repassados seriam os mesmos que incidiriam sobre a cobrança de seu IPTU? Vale

lembrar que a proposta original que foi enviada pelo Executivo sofreu profundas modificações decorrentes das emendas que foram aprovadas pelo Legislativo.

Quanto à afirmação do vereador André Carús, em relação ao contribuinte ter o direito de saber o valor que irá pagar de imposto, saliento mais uma vez nesse trabalho que o CTN prevê em seu Art. 33 que a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel e o montante do tributo a ser pago decorre da combinação dessa base de cálculo com a alíquota aplicável. As alíquotas que foram propostas no novo projeto foram amplamente divulgadas e o valor venal do imóvel deve ser considerado como aquele o qual ele seria provavelmente transacionado em condições normais de mercado.

Cabe destacar que vários freios foram implementados durante esse longo período sem atualização da planta genérica de valores de forma que acabaram resultando grandes distorções e o IPTU cobrado nos dias de hoje para mais de 80% da população é um valor diferente do que o resultante da multiplicação do valor venal pela alíquota aplicada, ou seja, hoje em dia para a maioria da população o cálculo do imposto difere do valor que é cobrado. Sendo assim, podemos considerar que (se fosse aprovado) o novo projeto viria a corrigir a falta de transparência que temos atualmente.

Ademais havia um comprometimento do governo em implementar um simulador após a aprovação do projeto, o qual permitiria até mesmo revisar o valor venal do imposto antes do lançamento da carga geral de 2018.

#### 2.2.4.8 Cheque em Branco

Reiteradas vezes o vereador Dr. Thiago, parlamentar que impetrou o maior número de emendas ao projeto, subiu a tribuna para declarar que a aprovação da PGV seria dar um “cheque em branco” nas mãos do prefeito, que esse estaria tentando usurpar competências do Legislativo e governar por intermédio de decreto ao invés de seguir a lei. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017b, p. 27 e 28)

Esse discurso ganhou força e um grande número de vereadores, tanto da base quanto da oposição engrossou o coro em relação a essa matéria questionando aos demais se eles estariam dispostos a abrir mão de legislar. Outros aproveitaram mais uma vez para questionar o autoritarismo do prefeito, o qual não reconhece o poder da câmara, dos partidos que o compõe e muito menos a participação popular.

O esclarecimento a essa pauta veio quando o líder do governo se dirigiu aos demais e esclareceu que o texto do projeto é claro ao falar que a correção inflacionária será determinada por decreto anual do prefeito, ou seja, não se trata de legislar sobre o tributo, mas sim, de uma atualização que sempre foi feita por Decreto do Executivo. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017b, p. 32)

O discurso de “cheque em branco” mais uma vez voltou à pauta encabeçado novamente pelo vereador Dr. Thiago, dessa vez em relação ao programa de colaboração facultativa ao cidadão, usando o mesmo pretexto de que o chefe do Executivo estaria tirando a competência da câmara de legislar.

Segundo o artigo do projeto: “O Poder Executivo instituirá programa de colaboração facultativa ao cidadão, de natureza não tributária, cujos recursos captados serão empregados em obras e serviços específicos, a ser definido e regulamentada por decreto”. A intensão do parlamentar era a de substituir a palavra “decreto” por “lei”, transferindo dessa forma a competência para o Legislativo. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017b, p. 38)

Antes mesmo de conseguir apoio de outros parlamentares o vereador Adeli Sell (PT) ressaltou aos demais que esse artigo se tratava de uma colaboração facultativa, a qual não tem natureza tributária, ou seja, sua adesão é voluntária, que seria absurdo o governo a cada programa que fizer (e que preveja uma contraprestação facultativa da população) tenha que criar um projeto de lei e submetê-lo ao Legislativo, que se assim fosse, não precisaria se eleger o prefeito. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017f, p. 40)

O parlamentar concluiu que não cabe ao Legislativo criar impedimentos a colaboração voluntária da população e exigir que o Chefe do Executivo elabore uma lei a ser aprovada pela Câmara para cada projeto ou programa criado é engessar o desenvolvimento da cidade e inibir iniciativas populares. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017f, p. 40)

A própria definição de tributo constante no Código Tributário Nacional vai ao encontro desse posicionamento. O artigo terceiro do CTN dispõe que: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, ou seja, a obrigatoriedade de lei existe para prestações compulsórias, não havendo nenhuma proibição de que contribuições facultativas sejam regulamentadas por decreto.

### 2.2.5 Sugestões para Sanar Algumas das Limitações Apontadas pelo Legislativo

A partir desse momento passaremos à sugestão de diretrizes para orientar o desenvolvimento de reformas fiscais do IPTU buscando sanar as possíveis limitações apontadas pelo Legislativo municipal ao PLC nº 013/17, servindo como norte para um projeto futuro. Essa seção está dividida em 5 diferentes temas, a saber: progressividade da alíquotas; planejamento urbano, isenções, prazos e redução de alíquotas territoriais. Para cada um desses temas sugerimos uma ou mais recomendações totalizando 9 proposições diferentes. Abaixo passaremos ao exame de cada uma delas.

#### 2.2.5.1 Progressividade

Como foi demonstrado no decorrer desse trabalho a progressividade tributária é um instrumento utilizado na política tributária atribuir um caráter social ao imposto. O objetivo dessa prática é o de promover a função distributiva do Estado, tributando os cidadãos de acordo com a sua capacidade contributiva, de forma que a carga tributária recaia sobre os indivíduos levando em consideração as condições de pagamento de cada um.

Em se tratando do IPTU existe a previsão constitucional que possibilita o emprego dessas alíquotas de forma progressiva. A proposta constante no PLC 013/17, que foi rejeitada pela câmara previa a cobrança de forma progressiva com alíquotas variando entre 0,4 a 0,8%, além de uma faixa de isenção (alíquota zero) para imóveis cujo valor venal é de até 60 mil reais.

Em relação à progressividade, esse trabalho propõe duas sugestões. A primeira é a de se aumentar o número de faixas de alíquotas em razão do valor do imóvel, seguindo o argumento de que imóveis mais valiosos, geralmente, pertencem a pessoas com maior poder aquisitivo e tendo em vista na votação da PGV de 2017 onde alguns parlamentares relataram que a proposta original colocava em um mesmo nível de tributação contribuintes cujo valor venal de seus patrimônios eram muito divergente. O incremento no número de faixas de alíquotas de acordo com o valor venal do imóvel

tem como objetivo buscar uma maior justiça fiscal levando em consideração a capacidade contributiva dos indivíduos.

A segunda se refere ao uso de alíquotas progressivas com finalidade extrafiscal de forma que se estimule a função social da propriedade com agravamento da carga tributária para aqueles contribuintes que não promoverem o adequado aproveitamento do solo urbano, ou seja, o emprego de um IPTU progressivo no tempo. Cabe ressaltar que essa aplicação deverá levar em consideração os limites previstos em nosso ordenamento jurídico de forma a se evitar um efeito confiscatório, o qual é vedado constitucionalmente.

#### 2.2.5.2 Planejamento Urbano

Em relação ao planejamento urbano da cidade, um ponto que mereceu destaque na votação das emendas ao PLC 013/17 foi a degradação do Centro Histórico de Porto Alegre. O vereador Idenir Cecchim, em conjunto com outros dois parlamentares, encaminhou uma proposta de alíquota fixa de 0,6% para todos os imóveis não-residenciais do bairro Centro, respeitadas as faixas de não incidência de alíquota (imóveis com valor venal inferior a 60 mil reais). O objetivo dessa medida seria o de atrair as atividades comerciais para o centro da cidade de forma a revitalizá-lo. (MEMORIAL DA CÂMARA DOS VEREADORES, 2017g, p. 6 e 7)

Concordamos com a visão dos parlamentares de que o centro é o coração de uma cidade e que devemos incentivar o desenvolvimento dessa região. Entretanto, julgamos que seja mais prudente que esse benefício seja aplicado de forma temporária até o momento que essa distinção se faça necessária. A partir do instante que os espaços comerciais vazios forem ocupados, que o Centro Histórico seja revitalizado e essa área volte a ser atrativa perde o sentido a manutenção desse benefício. Sendo assim, propomos como alternativa um desconto percentual na alíquota vigente pelo período de quatro anos (período igual ao da proposta de intervalo entre os ciclos avaliatórios, de forma que a próxima atualização da PGV venha reimplementar esse desconto caso se julgue ainda necessário).

### 2.2.5.3 Isenção para as Entidades Culturais, Recreativas, Esportivas Sem Fins Lucrativos

A primeira emenda proposta ao PLC 013/17 foi aprovada sem nenhum voto contrário, o seu intuito era o de suprimir a revogação do inciso II do artigo 70 da Lei Complementar 07/73, ou seja, que voltasse a ter vigência à isenção para as entidades culturais, recreativas, esportivas sem fins lucrativos.

Concordamos com os argumentos dos parlamentares de que os clubes prestam serviços sociais que muitas vezes o Poder Público não consegue prestar, sejam eles relacionados ao entretenimento da população, às atividades culturais, ou até mesmo de cunho filantrópico. Além disso, julgamos ser ineficiente empreender esforços para pleitear junto à mesma câmara de vereadores uma proposta a qual a totalidade de seus membros refutou anteriormente.

Entretanto, entendemos ser importante excluir aquelas áreas dentro dessas entidades que sejam destinadas a exploração comercial, tais como: lojas, restaurantes, estacionamentos, uma vez que exercem atividades de cunho econômico, não fazendo sentido dar-lhes um tratamento diferenciado dos demais contribuintes que exercem as mesmas atividades.

Outra sugestão é a de que a concessão ou permanência dessa isenção esteja condicionada a uma contrapartida social, preferencialmente destinada a programas, projetos ou escolas públicas pertencentes ao município ou que esse seja um de seus apoiadores.

### 2.2.5.4 Prazos

Uma vez que o exíguo prazo para apresentação, debate e votação do projeto foi uma das limitações mais destacadas pelos vereadores, venho propor que o próximo projeto preveja uma data limite para o envio de propostas subsequentes que visem à atualização da PGV e que seja precedido de debates com a população em reuniões do Orçamento Participativo, de associações de bairros e setores estratégicos da sociedade civil (Sindilojas, Sindha, Sinduscon, CDL) de forma a dar uma maior transparência ao projeto e que esse também venha a ser um instrumento de construção coletiva.

Ainda em relação aos prazos vimos à importância de termos ciclos avaliatórios curtos de forma a evitar grandes deformações nas avaliações imobiliárias ou omissões cadastrais as quais acabam resultando em injustiças tributárias, beneficiando zonas do município que sofreram valorização e concomitantemente prejudicando aquelas que desvalorizaram durante o mesmo período.

Buscando evitar a formação de longos períodos sem atualização da PGV e manter um intervalo entre as avaliações que seja capaz de refletir as modificações urbanas, proponho incluir a obrigatoriedade do Chefe do Executivo enviar a Câmara de Vereadores, até o dia quinze de abril do exercício subsequente ao de sua posse Projeto de Lei Complementar que tenho por objetivo aprovar a Planta Genérica de Valores Imobiliários para efeitos de lançamento e cobrança de IPTU (em caso de rejeição do projeto o prefeito deverá enviar outra proposta no exercício seguinte).

Essas medidas tomam por base a orientação do Ministério das Cidades constante no artigo 30 § 2º da Portaria nº 511/2009 de que o ciclo de avaliação dos imóveis deve ser, no máximo, de quatro anos.

#### 2.2.5.5 Redução de Alíquotas Territoriais

Conforme já abordado anteriormente em relação aos terrenos, Porto Alegre aplica alíquotas territoriais diferenciadas de acordo com o valor dos terrenos e da sua localização geográfica. Quanto à localização a cidade foi subdividida em três regiões fiscais, onde na primeira estão os bairros mais centrais e as outras duas são determinadas de acordo com a distância do centro da cidade.

As alíquotas vigentes para a tributação dos terrenos estão na LC 07/73 (art. 5º §3º I, II, III) prevendo uma variação de 5 a 6% para os localizados na primeira divisão fiscal; de 2,6 a 3,5% para os da segunda e de 1,5 a 2,5% para os que fazem parte da terceira. Além dessas, existe a previsão de alíquotas especiais pelo período de quatro anos para aqueles imóveis que aprovarem projetos arquitetônicos junto à prefeitura e venham requerer o benefício perante a Secretaria Municipal da Fazenda (0,95 para imóveis com projetos residenciais e 1,2 para aqueles que aprovam um projeto não-residencial).



O projeto de atualização do cadastro imobiliário PLC 013/17 propunha alíquotas para os terrenos no município de Porto Alegre mais baixas que as vigentes na atualidade, tendo em vista que o valor venal desses imóveis estão defasados em quase três décadas. Nesse período muitas zonas que não eram desejadas passaram a ser consideradas nobres (acarretando uma grande valorização), outras viraram populares. Não há como negar que o valor de mercado desses locais difere muito do que era praticado vinte sete anos atrás.

A proposta que foi refutada determinava alíquota zero para trechos cujo valor venal fosse de até 60 mil reais e aqueles com valor acima desse montante teriam alíquotas fixas de 4, 2 ou 1,2% de acordo com a região fiscal a qual estão localizados (1º RF, 2º RF e 3ºRF respectivamente).

Tendo em vista a sugestão dada em relação à cobrança de IPTU progressivo no tempo (com o intuito de se evitar vazios urbanos e a especulação imobiliária para que dessa forma tenhamos um melhor planejamento urbanístico e um incentivo à função social da propriedade) e também para que se evite a cobrança do imposto com efeito confiscatório (vedação prevista constitucionalmente – Art. 150; IV) proponho que se reduzam as alíquotas territoriais em maiores proporções do que as que foram definidas no PLC 013/17.

Com as sugestões para superar as limitações apontadas no projeto de atualização da PGV em Porto Alegre encerramos os objetivos a que esse trabalho se destina. Contudo, acreditamos que apresentar uma síntese do resultado da votação por intermédio de quadros e breves comentários a respeito dessas antes de iniciarmos as considerações finais, nos permite recapitular e compreender melhor os principais aspectos que permearam essa votação.

#### 2.2.6 Síntese do resultado da votação do PLC 013/17

O PLC 013/17 foi votado de forma eletrônica e expressa o resultado no painel da Câmara, não sendo obrigatória a sustentação oral com a motivação dos votos de cada um dos vereadores. Apesar da inexigibilidade, 17 dos 36 parlamentares, se dirigiram ao microfone para justificar a decisão tomada (sendo que alguns desses relataram que estavam falando em nome de seus colegas de partido).

Ao final o PLC 013/17 contou com 25 votos contrários a sua aprovação, 10 favoráveis e uma abstenção (apenas o vereador Reginaldo Pujol se absteve). Abaixo elaboramos dois quadros com o resultado da votação do projeto. No primeiro estão dispostos o nome e o partido dos vereadores contrários à proposta de atualização da PGV e no outro o grupo dos parlamentares que foram favoráveis ao PLC 01/17.

**Quadro 03:** Votos de rejeição ao projeto

<b>Vereadores Contrários ao PLC 013/17</b>			
Dr. Thiago	DEM	Alvoni Medina	PRB
Felipe Camozzato	NOVO	José Freitas	PRB
João Bosco Vaz	PDT	Professor Wambert	PROS
Mauro Zacher	PDT	Paulinho Motorista	PSB
Marcio Bins Ely	PDT	Fernanda Melchiona	PSOL
André Carús	PMDB	Professor Alex Fraga	PSOL
Comandante Nádia	PMDB	Roberto Robaina	PSOL
Idenir Cecchim	PMDB	Adeli Sell	PT
Mendes Ribeiro	PMDB	Aldacir Oliboni	PT
Valter Nagelstein	PMDB	Marcelo Sgarbossa	PT
Cassia Carpes	PP	Sofia Cavedon	PT
Monica Leal	PP	Claudio Janta	SD
Ricardo Gomes	PP	<b>TOTAL</b>	<b>25</b>

Fonte: Elaboração do autor com base na gravação da 32ª sessão extraordinária de 27 de setembro de 2017 (1h50min)

Dos 17 vereadores que justificaram o motivo de seus votos 11 fazem parte do quadro de parlamentares contrários ao projeto, sendo que os principais motivos alegados foram a ausência de prazo para se debater mais profundamente o projeto e o fato de serem contrários ao aumento de impostos, dando ênfase a falta de coerência entre as promessas de campanha do Prefeito Marchezzan (o qual durante as eleições afirmava que não haveria aumento de impostos) e as medidas que estava tomando por intermédio do encaminhamento deste projeto.

No Quadro 02 abaixo apresentamos o nome dos 10 vereadores que votaram pela aprovação do projeto, sendo que 60% deles se pronunciaram antes de emitirem os votos. Para esse grupo o motivo principal do apoio ao projeto foi o de acreditarem na

competência, capacidade e no trabalho do corpo técnico da Secretaria da Fazenda do Município (salientando que os servidores sempre se colocaram a disposição para sanarem quaisquer dúvidas a respeito do PLC 013/17) e por entenderem que a atualização do valor venal dos imóveis é uma necessidade e que, apesar de reconhecerem que não foram aprovadas todas as emendas que julgaram necessárias, a conversão do projeto em lei viria diminuir as profundas injustiças na cobrança do IPTU na cidade de Porto Alegre.

**Quadro 04:** Votos favoráveis ao projeto.

Vereadores Favoráveis ao PLC 013/17			
Rodrigo Maroni	PODE	Cassio Trogildo	PTB
João Carlos Nedel	PP	Dr. Goulart	PTB
Airto Ferronato	PSB	Luciano Marcantonio	PTB
Tarciso Flecha Negra	PSD	Paulo Brum	PTB
Moises Maluco do Bem	PSDB	Mauro Pinheiro	REDE
		<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

Fonte: Elaboração do autor com base na gravação da 32ª sessão extraordinária de 27 de setembro de 2017 (1h50min)

Confrontando os dois quadros podemos perceber que dos 16 partidos que compõem a Câmara, apenas 2 (PP e PSB) apresentaram parlamentares que votaram de forma discordante, ou seja, uma parte favorável e a outra contrária ao projeto. Não ficou claro se todos os demais partidos obrigaram seus parlamentares a votarem de forma conjunta ou se cada vereador pode decidir de maneira independente. Entretanto, os representantes do PT, PRB, PSOL e PTB que subiram à tribuna para justificar sua posição frente ao projeto afirmaram que essa era uma decisão coletiva, portanto os demais membros do partido votariam da mesma forma (dos 4 partidos citados apenas a bancada do PTB foi favorável ao projeto).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho foi o de analisar o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana no município de Porto Alegre, tendo em vista a potencialidade desse tributo ser utilizado como um instrumento de política pública capaz de promover uma justiça distributiva por intermédio de uma aplicação progressiva.

No decorrer do trabalho foi possível observar a importância da aplicação de um sistema tributário justo, levando em consideração a capacidade contributiva do indivíduo e um tratamento isonômico da população. Da mesma forma foi demonstrado que os impostos sobre o patrimônio são os que possuem uma maior facilidade de serem aplicados levando em consideração aspectos sociais, fazendo com que os indivíduos contribuam para o financiamento público de acordo com a sua capacidade. Entretanto, para que seja possível a aplicação de sistema que garanta o direito de propriedade, que seja aplicado de forma isonômica e leve em consideração as mudanças urbanísticas da cidade é preciso que tenhamos uma Planta Genérica de Valores Imobiliários atualizada.

Sobre esse aspecto, Porto Alegre é a capital do Brasil que apresenta a PGV mais defasada. Ao longo desse trabalho identificaram-se as consequências dessas quase três décadas de desatualização que culminaram na cobrança do IPTU de forma ineficiente, com falta de isonomia e de transparência, cujo cálculo para a determinação de seu valor tornou-se muito complexo e de difícil entendimento até mesmo para especialistas da área.

Foi demonstrado que a grande maioria dos imóveis está subavaliada, sendo que em alguns casos o preço de mercado supera em 700% o montante que é cobrado de imposto. Distorções como essas acarretam em um valor venal médio de 31% em relação ao seu valor de mercado. Porém, nosso estudo constatou que essa defasagem não ocorre de forma proporcional, onerando de forma injusta a população, ou seja, o sistema vigente efetua uma cobrança discrepante entre contribuintes que se encontram em pé de igualdade.

Ficou evidenciado também que os imóveis de maior valor são aqueles que possuem uma maior discordância entre o valor venal e o seu valor de mercado, o que gera uma característica regressiva ao imposto, uma vez que, os imóveis mais caros são

aqueles que estão mais subavaliados e consequentemente os proprietários desses acabam pagando muito menos imposto que deveriam sofrendo uma tributação proporcionalmente mais branda comparada com a que repercute sobre os contribuintes de menor poder aquisitivo.

Deformações como essas acontecem de forma generalizada e não estão atreladas a uma região específica da cidade, comprovou-se também que imóveis localizados em um mesmo bairro apresentam distorções significativas em relação ao montante do imposto cobrado.

O objetivo principal desse trabalho foi o de analisar o PLC 013/17, o qual previa a atualização da Planta Genérica de Valores no município de Porto Alegre. A proposta apresentada evidenciou um forte interesse do corpo técnico da Secretaria Municipal da Fazenda em dirimir as profundas distorções do IPTU levando em consideração as mudanças relevantes ocorridas na cidade decorrentes de obras públicas ou privadas as quais acarretam em valorizações ou desvalorizações imobiliárias, além de aspectos sociais, políticos, econômicos e de infraestrutura. O PLC 013/17 foi fruto de um estudo que conjugou normas técnicas com a legislação vigente de forma a buscar uma tributação isonômica, com justiça social que propiciasse a melhoria das condições urbanísticas da cidade e o aumento da autonomia do município.

Em relação a esse último aspecto, foi demonstrada a importância crescente das receitas próprias tendo em vista o atual cenário econômico cuja crise acarreta em perdas de proventos oriundos das transferências intergovernamentais afetando o equilíbrio financeiro dos municípios. Foi visto também que a solução para que a cidade angarie fundos para cumprir com as obrigações a ela incumbidas pela Constituição não é o simples incremento das alíquotas de seus impostos, mas sim promover uma política tributária mais justa que distribua uniformemente o ônus decorrente da execução das políticas públicas levando em consideração a capacidade contributiva da sociedade.

Quanto a essa distribuição, foi visto que a base econômica que melhor cumpre esse papel é a tributação sobre o patrimônio e renda, os quais apresentam uma maior facilidade de se tributar levando em consideração aspectos sociais permitindo que os membros de uma sociedade colaborem com o financiamento público de acordo com a sua capacidade contributiva.

Sobre esse aspecto classificamos o IPTU como um imposto sobre o patrimônio e salientando que a possibilidade de seu ônus ser compartilhado de forma progressiva está prevista em nossa Constituição Federal, permitindo produzir uma distribuição de renda

em favor das classes de menor poder aquisitivo, ou até mesmo servir como um instrumento extrafiscal usado para desincentivar à especulação imobiliária possibilitando que se tribute de forma mais onerosa imóveis territoriais em zonas urbanas, visando a promoção de políticas públicas e o cumprimento da função social da propriedade.

Após o exame das iniquidades produzidas e deformações na cobrança do IPTU decorrentes da desatualização de quase três décadas da Planta Genérica de Valores no município de Porto Alegre e análise pormenorizada do projeto original que foi encaminhado para aprovação legislativa e a verificação dos objetivos visados por intermédio das alterações sugeridas, passamos ao estudo das sessões extraordinárias da Câmara de Vereadores que debateram o tema e propuseram emendas ao texto original, a partir da análise desse material foram extraídos os principais argumentos que fundamentaram a rejeição do projeto de lei.

Finalmente confrontamos os principais argumentos levantados pelos vereadores com o referencial teórico disponível e sugerimos alternativas para superar as limitações que foram apontadas no PLC 013/17 de forma a superar elas lacunas na elaboração de um projeto futuro.

Foram propostas alternativas referentes ao prazo para apresentação legislativa, bem como uma periodização máxima entre os ciclos avaliatórios. Essas medidas tem como objetivo propiciar um maior período de análise e discussão do projeto junto a Câmara e a comunidade e evitar que se formem grandes deformações na cobrança do tributo devido longos períodos de defasagem.

Visando coibir a especulação imobiliária, a presença de vazios urbanos que afetem o planejamento urbanístico da cidade e buscando incentivar à função social da propriedade foi proposta também a cobrança progressiva no tempo agravamento da carga tributária para aqueles contribuintes que não promoverem o adequado aproveitamento do solo urbano. Como contrapartida a essa medida (e levando em consideração o longo período sem reajustes, a capacidade contributiva da população e o princípio do não-confisco) foi proposta uma redução nas alíquotas territoriais vigentes.

Ainda com respeito à progressividade, nossos estudos demonstraram que quanto maior for o número de faixas de alíquotas em função do valor do imóvel maior será a capacidade do Estado de distribuir a carga tributária levando em consideração a capacidade de pagamento de cada um. Sendo assim, propomos também o aumento no

número de faixas de cobrança de forma a evitar que contribuintes possuidores de imóveis com valores muito divergentes sejam onerados em uma mesmo percentual.

Sugerimos também a manutenção de benefícios que a proposta do PLC 013/17 tinha o intuito de suprimir, uma vez que essa iniciativa foi refutada por unanimidade pela câmara de vereadores e também por reconhecermos os fins sociais os quais essas entidades se destinam. Entretanto, achamos por bem vincular a concessão e permanência do benefício de isenção a uma contrapartida social a programas que tenham o apoio do poder público municipal, além de não estender o benefício aos espaços de exploração comercial (como bares e restaurantes) localizados dentro dessas entidades empregando um tratamento isonômico com os demais contribuintes que também exercem as mesmas atividades.

Achamos por bem também incluir um benefício limitado no tempo a ser atribuído para espaços comerciais no Bairro Centro, tendo em vista a grande manifestação parlamentar referente à importância do resgate do centro histórico da cidade e a ocupação de áreas que hoje estão abandonadas. A sugestão do limite temporal a ser empregado, foi de quatro anos (o período máximo que um ciclo avaliatório deve ter segundo recomendação do Ministério das Cidades (Portaria nº 511/2009)).

Acreditamos que boa parte das limitações referentes ao projeto de atualização cadastral 013/17 que foram elencadas nesse estudo podem ser abordadas com uma maior profundidade em trabalhos futuros, tendo em vista que, o objetivo de nossa pesquisa foi o de verificar essas deficiências de forma global buscando sugerir alternativas para superar as limitações apontadas com o intuito de servir como fundamento para uma futura proposta de atualização da PGV no município de Porto Alegre.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R, ARAUJO, E. A, VARSANO, R., RAIMUNDO, J. C. M. PESSOA, E. P., DA SILVA, N. L. C. Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a reforma. **Revista do BNDS**, Rio de Janeiro: Junho, vol.5, n.9, p. 25, 1998.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 4 ed. São Paulo: Método, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Rio de Janeiro. **NBR 14653**. Avaliação de bens - imóveis urbanos. Rio de Janeiro, 2011.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: vol. 18, n. 2, p 17-26, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARRETO, Aires F., Paulo Ayres. **Imunidades Tributárias**: limitações constitucionais ao poder de tributar. 2º ed. São Paulo: Dialética, 2001.

BESSA, Mário H. Trigo de Loureiro Filho. **O Sistema Tributário Nacional**: limitação ao poder de tributar. Brasília, AVM – Faculdade Integrada. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar nº 36, de 13.3.1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 01 out. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm) Acesso em: 11 jun. 2018

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/leis\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/leis_2001/L10257.htm)> Acesso em: 11 maio. 2018



\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009.** Diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Disponível em: < [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/Portaria\\_511\\_PROEXT.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/Portaria_511_PROEXT.pdf) > Acesso em: 11 junho 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Complementar 173/2015.** Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever que a revisão das bases de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e a atualização monetária dos valores que as compõem constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: < [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=8A968DB135EC4CD082FA1C77743F29D1.proposicoesWebExterno2?codteor=1394441&filenome=PLP+173/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=8A968DB135EC4CD082FA1C77743F29D1.proposicoesWebExterno2?codteor=1394441&filenome=PLP+173/2015) > Acesso em: 01 junho 2018.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. STJ – Súmula 160. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 16 ago. 2007. Disponível em: < <http://www.conteudijuridico.com.br/?artigo&ver=237.2536&seo=1> > Acesso em: 16 nov. 2017.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **IPTU e Progressividade.** Curitiba: Juruá Editora, 2002.

CAVALCANTI, Tassia A. A Extrafiscalidade do IPTU como Instrumento de Implementação do Planejamento Urbanístico. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, vol. 14, n. 1, p 317-338, 2012.

DALLA-ROSA, Luiz Vergilio. As relações entre a Isonomia e Capacidade Contributiva e a Justiça Tributária. **Revista de Direito Dom Alberto**, Santa Cruz do Sul, vol. 1 n.5, p 258–271, 2014.

DE CESARE, Claudia M.; FERNANDES, Cintia Estefânia e CAVALCANTI, Carolina Baima. **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana:** Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

\_\_\_\_\_. IPTU de Porto Alegre: cenário atual e perspectivas: **Revista da Astec**, Porto Alegre, n.40, p. 08-13, julho, 2017.

DI CREDDO, Raquel de Naday. **O pagamento de tributos e justiça fiscal.** Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n.3, p. 189-210, 2012.

DORNELLES, Francisco. **O sistema tributário da constituição de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

DUTRA, Micaela Dominguez. **Capacidade Contributiva:** análise dos direitos humanos e fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2010.

FLECK, Giovana. **A história por trás do Parque Germânia:** gestão privada e fim de área de preservação ambiental. Porto Alegre, Sul 21 [2018?]-. Diário. Disponível em

<<https://www.sul21.com.br/cidades/2018/02/historia-por-tras-do-parque-germania-gestao-privada-e-fim-de-area-de-preservacao-ambiental/>> Acesso em: 11 jun. 2018.

GRANJA, Camila. **Atualização da Base Cadastral do Município de Porto Alegre Mediante Levantamento Aerofotogramétrico**. Porto Alegre: AVM, 2015.

GIAMBIAGI, F., ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GONZÁLEZ, Marco Aurélio Stumpf. **Formas de determinação de planta de valores: modelos convencionais, inferenciais e técnicas alternativas**. São Leopoldo: Unisinos, 2000.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Elizabete Rosa de. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Atlas, 2013.

MELLO, Mauro Pereira. **Planta de valores genéricos: um produto cartográfico como instrumento para a equidade tributária e o planejamento municipal**. Rio de Janeiro: Ence, 2001.

MEMORIAL DA CÂMARA DE PORTO ALEGRE. **29º Sessão Extraordinária**. Notas Taquigráficas (2017a) Porto Alegre (47 páginas)

\_\_\_\_\_. **30º Sessão Extraordinária**. Notas Taquigráficas (2017b) Porto Alegre (53 páginas)

\_\_\_\_\_. **31º Sessão Extraordinária**. Notas Taquigráficas (2017c) Porto Alegre (59 páginas)

\_\_\_\_\_. **32º Sessão Extraordinária**. Notas Taquigráficas (2017d) Porto Alegre (31 páginas)

MOG, William. **Fronteiras Intangíveis: Um olhar sobre o espaço público do Parque Germânia em Porto Alegre/RS**. XVII ENANPUR. São Paulo, 2017.

NADOLNY, Marili Lohmann. A Importância da Planta Genérica de Valores na Tributação Municipal. **Revista Técnico Científica do CREA-PR**. 4º ed. Curitiba, p. 01 – 12, 2016.

NASCIMENTO, José Olavo do. **Despesa pública: alguns enfoques preambulares**. Porto Alegre: CRC-RS, 1992.

O'DONNELL, Guillermo. **Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas**. Desarrollo Económico, vol. 33, n. 130, pp. 163-184, 1993.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria geral da constituição e direitos fundamentais**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar 07, de 17 de dezembro de 1973.** Institui e disciplina os tributos de competência do Município de Porto Alegre. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-tributario-porto-alegre-rs>> Acesso em: 27 de nov. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 212, de 28 de dezembro de 1989.** Altera o Art. 5º da Lei Complementar Nº 7, de 07 de dezembro de 1973. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1989/22/212/lei-complementar-n-212-1989-altera-o-art-5-da-lei-complementar-n-7-de-07-de-dezembro-de-1973-iptu?q=212> > Acesso em: 27 de mar. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 249, de 29 de janeiro de 1991.** Estabelece o reajustamento do Imposto Predial e Territorial Urbano para o exercício de 1991. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1991/25/249/lei-complementar-n-249-1991-estabelece-o-reajustamento-do-imposto-predial-e-territorial-urbano-para-o-exercicio-de-1991?q=249> > Acesso em: 27 de mar. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 260, de 11 de dezembro de 1991.** Estabelece o reajustamento do Imposto Predial e Territorial Urbano para o exercício de 1992. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1991/26/260/lei-complementar-n-260-1991-estabelece-o-reajuste-do-imposto-predial-e-territorial-urbano-para-o-exercicio-de-1992?q=260> > Acesso em: 27 de mar. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 312, de 29 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a utilização do solo urbano no município, adequando-o ao cumprimento da função social da propriedade, e regulamenta os artigos 204 e 205 da Lei Orgânica Municipal. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1993/31/312/lei-complementar-n-312-1993-dispoe-sobre-a-utilizacao-do-solo-urbano-no-municipio-adequando-o-ao-cumprimento-da-funcao-social-da-propriedade-e-regulamenta-os-artigos-204-e-205-da-lei-organica-municipal> > Acesso em: 11 de jun. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Ofício nº 1362/GP, de 15 de agosto de 2017.** Submete Câmara de Vereadores para apreciação do Projeto que institui nova Planta de Valores no Município de Porto Alegre, atualizando a base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Disponível em: < <http://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/132588> > Acesso em: 04 jun. de 2018.

REZENDE da SILVA, Fernando Antônio. **Finanças públicas.** São Paulo: Atlas, 1983.

REY, Maximiliano. **Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI:** Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. Revista Estado y Políticas Públicas, n. 2, pp. 115-139, 2014.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Direito Tributário**. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. (Org.). **Constitucionalismo, Tributação e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SCHATZ, Patrícia Volk. **Porto Alegre em jogo: Transformações Histórico-Urbanas e a Copa do Mundo de 2014**. VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales, São Paulo, 2014.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário jurídico conciso**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 2º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SOARES, Ana Paula Marcante. **O território mito da orla: Antropologia de conflitos territoriais urbanos e memórias ambientais em Porto Alegre, RS**. Porto Alegre, 2014.

SOUZA, Celina. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A. de A.; BOSCHI, R. R. (Eds.) Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, pp. 51 -104.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, n 16, pp 20-45, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do direito público**. São Paulo: Malheiros, 1992.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. v. II: Valores e Princípios Constitucionais Tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VARSAÑO, Ricardo. O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 1977.

**VALOR ECONÔMICO**. São Paulo: Organizações Globo, [2000?]-. Diário. Disponível em <<http://mobile.valor.com.br/brasil/5042436/transferencias-voluntarias-da-uniao-tem-queda-de-27-no-primeiro-quadrimestre>> Acesso em: 18 set. 2017.

## APÊNDICE

1. Existe uma equipe responsável pela elaboração da Planta Genérico de Valores?
2. Essa equipe tem caráter permanente ou provisório?
3. É composta apenas por servidores da prefeitura ou existem outros atores que a integram?
4. Os servidores que compõe essa equipe estão lotados em quais secretarias?
5. Como ocorre o intercâmbio de informações entre a equipe e demais setores da prefeitura?
6. Quais outros grupos de trabalho atuam em parceria com a equipe responsável pela elaboração da Planta Genérica de Valores?
7. Como a sociedade civil participa na formulação da Planta Genérico de Valores?  
Existe algum tipo de consulta prévia?
8. É feito algum debate prévio ao envio do projeto com grupos representativos da sociedade civil, ou com membros do legislativo? Se sim como ocorre?
9. Acredita que o número de funcionários que integram a equipe é suficiente?
10. Em sua opinião falta interação entre as diferentes secretarias da prefeitura para a elaboração de uma nova Planta Genérica de Valores?
11. Quais as limitações que você enxerga no Projeto de Lei Complementar 013/17 que trata da atualização da Planta Genérica de Valores no município de Porto Alegre?

## ANEXO

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 013/17.

**Aprova a Planta Genérica de Valores Imobiliários (PGV) para efeitos de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) relativo ao ano de 2018, altera dispositivos da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, que institui e disciplina os tributos de competência do Município, fixando novo sistema de alíquotas do IPTU, revoga e altera isenções, e dá outras providências. Altera a Lei Complementar nº 312, de 1993, alterando as divisões fiscais para áreas determinadas. Altera o § 2º do art. 1º da Lei Complementar nº 535, de 28 de dezembro de 2005, que estabelece a utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como indexador da Unidade Financeira Municipal (UFM), modificando o período de variação acumulada do IPCA utilizado como base para atualizar a UFM. Revoga dispositivos da Lei Complementar nº 212, de 1989, da Lei Complementar nº 249, de 1991, e da Lei Complementar nº 260, de 1991.**

**Art. 1º** Fica aprovada a Planta Genérica de Valores (PGV) para efeitos de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o exercício de 2018.

**§ 1º** Os valores unitários do metro quadrado de terreno e de construção são os determinantes para o cálculo dos valores venais dos imóveis e constam dos Anexos I e II desta Lei Complementar, respectivamente.

**§ 2º** Para os imóveis localizados na 2ª ou na 3ª Divisão Fiscal, serão aplicados aos valores unitários dos diferentes tipos de construção os fatores de ajuste 0,8 (oito décimos) e 0,6 (seis décimos), respectivamente, como multiplicadores para fins de determinação dos valores do metro quadrado das construções naquelas divisões fiscais.

**Art. 2º** Ficam alterados o *caput* do § 1º, o § 2º, o *caput* do § 3º, o § 8º, o *caput* do § 10, o § 12, o *caput* do § 16 e o *caput* e os incs. I, II e III do § 17 todos no art. 5º da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, e conforme segue:

“Art.5º .....

§ 1º As alíquotas para cálculo do imposto predial são diferenciadas em função do uso e progressivas em função do valor venal dos imóveis, fracionado por faixas, conforme Tabela IX desta Lei Complementar.

.....

§ 2º Para os efeitos desta Lei é a área tributável constituída de 3 (três) divisões fiscais, com as delimitações fixadas em lei.

§ 3º As alíquotas para cálculo do imposto territorial são diferenciadas em função da localização e do valor venal, conforme Tabela X desta Lei Complementar.

.....

§ 8º As alíquotas incidem sobre a faixa de valor venal do imóvel compreendido nos respectivos limites.

.....

§ 10. Estão sujeitos às alíquotas territoriais, previstas na Tabela X desta Lei Complementar, observada a sua localização:

.....

§ 12. Considera-se, para efeito de apuração do valor venal, nos termos dos §§ 1º e 3º deste artigo, o valor da UFM de 1º de janeiro do ano a que corresponde o lançamento.

.....

§ 16. Será lançado como imposto predial, com base na Tabela IX desta Lei Complementar, a partir do exercício seguinte ao da aprovação do projeto arquitetônico, o terreno cuja edificação não for concluída em virtude de falência do empreendedor ou de sua destituição por abandono de obra, tendo os adquirentes, em condomínio, assumido a conclusão da obra, observado ainda o seguinte:

.....

§ 17. Ressalvado o disposto nos §§ 3º, 8º e 9º deste artigo o terreno, independentemente da Divisão Fiscal, para o qual exista projeto arquitetônico devidamente aprovado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em que será aplicada a alíquota de 0,9% (zero vírgula nove por cento) sobre o valor venal do imóvel, observando-se o seguinte:

I – incidirá pelo prazo máximo, improrrogável, de 4 (quatro) anos, contados a partir do exercício seguinte ao da aprovação do projeto arquitetônico, mediante solicitação protocolizada na Secretaria Municipal da Fazenda (SMF);

II – o prazo previsto no inc. I deste parágrafo será reduzido até a data da conclusão da obra ou da ocupação, se esta ocorrer antes, passando a incidir a alíquota predial correspondente a partir do exercício seguinte ao da conclusão da obra ou da ocupação;

III – aplicar-se-á uma única vez para cada imóvel, salvo se este for transmitido para outro proprietário, limitado a um período máximo de 4 (quatro) anos por proprietário.

.....” (NR)

**Art. 3º** Fica alterado o inc. I e incluído o parágrafo único no art. 7º da Lei Complementar nº 7, de 1973, conforme segue:

“Art.7º .....

I – o índice médio de valorização, variáveis de localização como as regiões homogêneas de valorização imobiliária e renda de domicílios, a legislação urbanística;

.....

Parágrafo único. A determinação de valor do metro quadrado de terreno referente a novas faces de quarteirão será regida pelo disposto neste artigo.” (NR)

**Art. 4º** Fica incluído o parágrafo único no art. 8º da Lei Complementar nº 7, de 1973, conforme segue:

“Art.8º .....

Parágrafo único. De acordo com o ano-base de construção dos imóveis, atendendo à depreciação física e funcional e ao estado de conservação, o valor venal relativo aos diversos tipos de construções tem as reduções conforme as faixas constantes na Tabela XI desta Lei Complementar.” (NR)

**Art. 5º** Fica alterado o *caput*, renumerado o parágrafo único para § 1º e incluído o parágrafo segundo no art. 9º da Lei Complementar nº 7, de 1973, conforme segue:

“Art. 9º Os preços do metro quadrado do terreno e de cada tipo de construção, bem como as definições destes serão fixados, anualmente, por decreto executivo, que instruirá o calendário fiscal de arrecadação.

§1º .....



§ 2º Fica o Poder Executivo obrigado a encaminhar ao Poder Legislativo, até 1º de setembro do exercício referente ao primeiro ano do respectivo mandato, projeto de lei com proposta de atualização dos valores unitários de metro quadrado de terreno e de construção para efeitos de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU.” (NR)

**Art. 6º** Fica renumerado o parágrafo único para § 1º, alterando-se a sua redação, e incluídos os §§ 2º a 4º, no art. 10 da Lei Complementar nº 7, de 1973, conforme segue:

“Art.10. ....

§ 1º O valor venal do imóvel, para fins de IPTU, poderá ser reduzido quando for constatado que se encontra acima do valor de mercado, através de laudo de avaliação elaborado por técnico habilitado, integrante do Quadro Funcional de Provimento Efetivo do Município de Porto Alegre, lotado na Divisão de Avaliação de Imóveis da SMF, e de acordo com as normas de avaliação da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

§ 2º Em relação ao disposto no § 1º deste artigo, quando o valor venal do imóvel for inferior a 120.000 UFMs (cento e vinte mil Unidades Financeiras Municipais), o Laudo de Avaliação poderá ser substituído por Parecer Técnico fundamentado.

§ 3º No caso singular de imóvel particularmente desvalorizado, o valor venal será estabelecido através de estimativa com a aplicação de redutores no valor venal do terreno ou da construção, conforme regulamentação.

§ 4º Quando constatado que os imóveis de uma face de quarteirão ou de um mesmo segmento têm seu valor venal superestimado, por algum fator não adequadamente apreciado nos termos dos arts. 7º ou 8º desta Lei Complementar, o valor de metro quadrado de terreno desta face ou o valor venal destes poderá ser reduzido para adequação aos valores de mercado.” (NR)

**Art. 7º** Fica alterada a al. *a* do § 6º do art. 67 da Lei Complementar nº 7, de 1973, conforme segue:

“Art.67 .....

§6º .....

a) o montante do valor venal for igual ou inferior a 400.000 UFMs (quatrocentas mil Unidades Financeiras Municipais);

.....” (NR)

**Art. 8º** Ficam alterados o inc. XVII e os §§ 7º e 12, todos no art. 70 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973, conforme segue:

“Art.70. ....

.....

XVII – aposentados, inativos e pensionistas, titulares de previdência oficial em caráter permanente, cuja renda seja igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos nacionais, proprietários de um único imóvel, com valor venal de até 120.000 UFMs (cento e vinte mil Unidades Financeiras Municipais), utilizado exclusivamente como residência de seu beneficiário;

.....

§ 7º Fica estendida ao usufrutuário, locatário, comodatário e arrendatário, esse por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), firmado com a Caixa Econômica Federal, a isenção prevista no inc. XVII deste artigo, desde que os mesmos não sejam proprietários de imóvel.

.....

§ 12. A isenção de que tratam o inc. XVII e o § 7º deste artigo será também aplicável ao *box* individualizado do mesmo proprietário, no mesmo condomínio, cujo valor venal, acrescido ao do imóvel principal, não supere o limite de 120.000 UFMs (cento e vinte mil Unidades Financeiras Municipais), sendo que, nesse caso, o *box* não será considerado um outro imóvel para efeitos do benefício.” (NR)

**Art. 9º** Fica alterado o item 1 da al. *a* do inc. I do art. 72 da Lei Complementar nº 7, de 1973, conforme segue:

“Art.72. ....

I– .....

a) .....

1. a partir do exercício em que foi requerida a isenção, desde que, simultaneamente, o pedido seja protocolado dentro do prazo de reclamação da carga geral e os requisitos tenham sido preenchidos até o final do exercício anterior;

.....” (NR)

**Art. 10.** Fica alterado o parágrafo único do art. 75 da Lei Complementar nº 7, de 1973, conforme segue:

“Art.75. ....

.....

Parágrafo único. Fica excluída dos incs. II e III deste artigo a isenção prevista no art. 70, inc. XVII desta Lei Complementar.” (NR)

**Art. 11.** Ficam incluídos como Tabelas IX, X e XI na Lei Complementar nº 7, de 1973, os anexos III, IV e V, respectivamente, a esta Lei Complementar.

**Art. 12.** Ficam alterados o *caput*, os inc. I e II do *caput*, e os §§ 2º e 3º; e incluído o § 5º todos no art. 20 da Lei Complementar nº 312, de 29 de dezembro de 1993, conforme segue:

“Art. 20. As Divisões Fiscais, para efeitos do disposto na Lei Complementar n. 7 de 7 de dezembro de 1973 e alterações e legislação correlata, terão as seguintes definições:

I - A 1ª Divisão Fiscal pelo polígono formado pela intersecção do prolongamento da Rua Almirante Barroso com a linha do Cais Marcílio Dias; por aquela via pública até a Avenida Cristóvão Colombo; por esta até a Avenida Benjamin Constant; por esta até a Rua Dom Pedro II; por esta até a Avenida Augusto Meyer; por esta até a Avenida Plínio Brasil Milano; por esta até a Avenida Eng. Alfredo Correa Daudt; por esta até a Rua Anita Garibaldi; por esta até a Rua Carlos Legori e seu prolongamento; por esta até a Avenida João Wallig; por esta até a Avenida Tulio de Rose; por esta até a Rua J. Thadeo Onar; por esta até a Rua Dr Dario de Bittencourt; por esta até a Rua Dr. João Satt; por esta até a Avenida Tulio de Rose; por esta até a intersecção com a Rua Padre Alois Kades S.J.; retornando pela Avenida Tulio de Rose até encontrar a Avenida Ferdinand Kisslinger; por esta até seu final, retornando pela mesma até a intersecção com a Rua João Pedro Pacheco da Cunha; por seu prolongamento até a Rua Cel. Genes Bento; por esta até a intersecção com a Avenida Dr. Nilo Peçanha; deste ponto por um segmento de reta no sentido sudeste até encontrar o fim da Rua Gen. Francisco de Paula Cidade; deste ponto por segmento de reta no sentido sul até encontrar a intersecção com a Rua Cananéia; por esta até a Rua Tremembé; por esta até a Rua São Leopoldo; por esta até a Rua Araruama; por esta até a Rua Souza Lobo; por esta até a Avenida Gen. Barreto Vianna; por esta até a Avenida Protásio Alves; por esta até a Rua Heretiano Rocha; por esta até a Rua Visconde de Duprat; por esta até a Rua Prof. Ivo Corseuil; por esta até a Rua Sacadura Cabral; por esta até a Rua Guararapes; por esta até a Rua Felizardo Furtado; por esta até a Avenida Protásio Alves; por esta até a Rua Gen. Souza Docca; por esta até a Rua Ferreira Viana; por esta até a Rua Eng. Roberto Simonsen; por esta até a Rua Artigas; por esta até a Rua Riveira; por esta até a Rua Chile; por esta até a Rua Felizardo; por esta até a Rua Machado de Assis; por esta até a Rua Itaboraí; por esta até a Rua Eça de Queiroz; por esta até a Rua La Plata; por esta até o ponto de intersecção da Avenida Ipiranga com a Rua Euclides da Cunha; por esta até encontrar a Avenida Bento Gonçalves; por esta até a Praça Princesa Isabel; por esta até a Avenida Azenha; por esta até a Rua Botafogo; por esta até a Avenida Érico Veríssimo; por esta até a Rua Saldanha Marinho; por esta até a Avenida Getúlio Vargas; por esta até a Rua José de Alencar; por esta até a Avenida Borges de Medeiros; por esta até a Avenida Ipiranga; por esta e sua projeção até a margem do Rio Guaíba; deste ponto pelas margens do Rio Guaíba até o ponto de origem, isto é, a intersecção do prolongamento da Rua Almirante Barroso com a linha do Cais Marcílio Dias.

II – A 2ª Divisão Fiscal pelo polígono formado pela intersecção do prolongamento da Rua Almirante Barroso com a linha do Cais Marcílio Dias; deste ponto acompanhando as margens do Rio Guaíba até encontrar o prolongamento da Avenida Padre Leopoldo Brentano; por este prolongamento até a intersecção com a Estr. Autoestrada Mar. Osório; por esta até a intersecção com o prolongamento no sentido norte da Diretriz Setecentos Sete; por esta até a Avenida Fernando Ferrari; por seu prolongamento até a Avenida Dique; por esta até a Avenida Sertório; por esta até a

Rua Dr. Alberto Albertini; por esta até a Rua Presidente Juarez; por esta até a Rua Joaquim Silveira; por esta até a Avenida João XXIII; por esta até a Rua Cândido Portinari; por esta até a Rua Maria Montessori; por esta até a Rua Bogotá; por esta até a Avenida Brasil; por esta até a Avenida do Forte; por esta até a Avenida Saturnino de Brito; por esta até a Avenida Protásio Alves; por esta até a Rua Prof. Cristiano Fischer; por esta até a Rua Prof. Gastão Dias de Castro; por esta até a Rua São Mateus; por esta até a Rua Prof. Abílio Azambuja; por esta até a Rua São Benedito; por esta até a Rua Dr. Affonso Sanmartin; por esta até a Rua Prof. Cristiano Fischer; por esta até a Avenida Bento Gonçalves; por esta até a Avenida Cel. Aparício Borges; por esta até a Rua São Miguel; por esta até a Rua Intendente Alfredo Azevedo; por esta até a Avenida Prof. Oscar Pereira; por esta até a Rua Cel. Leonardo Ribeiro; por esta até a Rua Domício Gama; por esta até a Rua Santiago Dantas; por esta até a Rua Padre Teschauer; por esta até a Rua Madre Ana; por esta até a Rua Professor Carvalho de Freitas; por esta até a Rua Marechal Mesquita; por esta até a Rua Otávio Faria; por esta até a Rua Alves Torres; por esta até a Avenida Clemenciano Barnasque; por esta até a Travessa Irmão Pedro; por esta até a Rua Silvério Souto; por esta até a Avenida Teresópolis; por esta até a Avenida Silva Paes; por esta até a Avenida Dr. Carlos Barbosa; por esta até a Avenida Tronco; por esta até a Rua Mariano de Matos; por esta até a Rua Correa Lima; por esta até a Rua Miguel Couto; por esta até a Rua Dona Augusta; por esta até a Rua Dona Sofia; por esta até a Rua Silveiro; por esta até a Rua Vilamil; por esta e uma projeção de reta até a Rua Monroe; por esta até a Avenida Padre Cacique; por esta até a Avenida Pinheiro Borda; por esta até a Avenida Jacuí; por esta até a Avenida Divisa; por esta até a Rua Comandaí; por esta até a Avenida Dr. Campos Velho; por esta até a Avenida Icaraí; por esta até a Avenida Diário de Notícias; por esta até a Avenida Padre Cacique; deste ponto por um segmento de reta no sentido sudoeste até encontrar a praça Suely So de Castro; por esta até a margem do Rio Guaíba; seguindo por esta em direção norte até encontrar a intersecção do polígono delimitado pela 1ª Divisão Fiscal.

.....

§ 2º Excluem-se dos polígonos formados pela 3ª Divisão Fiscal e incluem-se na 1ª Divisão Fiscal os imóveis situados nos seguintes polígonos formados:

I – pela intersecção da Avenida Padre Cacique com a Avenida Diário de Notícias; por esta rua no sentido sul até a Avenida Icaraí; deste ponto por um segmento de reta no sentido sudoeste até encontrar a intersecção com a Rua Dr. Castro de Menezes; por esta e sua projeção até a Avenida Wenceslau Escobar; por esta até a Rua Prof. Xavier Simões; por esta até a Rua Prof. Pereira Coelho; por esta até a Rua Prof. Padre Gomes; por esta até a Rua Cel. Gomes de Carvalho; por esta até o seu final; deste ponto por um segmento de reta no sentido sudeste até encontrar o fim da Rua Prof. Padre Werner; por esta até o seu final; deste ponto por um segmento de reta no sentido sudeste até o fim da Rua Prof Antonio D'Ávila; deste ponto por um segmento de reta no sentido sul até encontrar a Avenida Cel. Marcos; por esta até a Travessa Pedra Redonda; por esta até a Rua Conselheiro Xavier da Costa; deste ponto segue em linha reta com a mesma direção da Rua Conselheiro Xavier da Costa até encontrar a intersecção da Rua Dr. Arnaldo da Silva Ferreira com a Rua Dr. Guilherme Schultz Filho; por esta até a Rua Prof. Carlos de Paula Couto; por esta até a Rua Adão Juvenal de Souza; por esta até a Rua Dr. Arnaldo da Silva Ferreira; deste ponto pelo seguimento de reta no sentido leste para oeste até encontrar a intersecção da Rua Edgar Luis Schneider com a Rua Jigoro Kano; por esta até a Rua Conselheiro Xavier da Costa; por esta até a Rua Morano

Calabro; por esta até a Rua Cel. Marcos; por esta até a Rua Manoel Leão; por esta até as margens do Rio Guaíba; por esta no sentido norte até a intersecção com a Praça Suely So de Castro; por seu prolongamento no sentido nordeste até encontrar a intersecção da Avenida Diário de Notícias com a Avenida Padre Cacique, ponto de origem do polígono;

II – pela intersecção da Rua Ary Burger com a Rua Edgar Diefenthaler; por esta até a Rua São José Maria Escrive; por esta até a Rua Chiara Lubich; por esta até a Avenida Ipiranga; por esta até a Avenida Joaquim Porto Villanova; por esta até a Rua Ary Burger; por esta até a Rua Edgar Diefenthaler, ponto de origem do polígono.

§ 3º Excluem-se dos polígonos formados pela 3ª Divisão Fiscal e incluem-se na 2ª Divisão Fiscal os imóveis situados nos seguintes polígonos formados:

I – pela intersecção do prolongamento da Rua Manoel Leão com as margens do Rio Guaíba; por estas margens, no sentido norte para o sul, até o prolongamento da Avenida Araranguá; por esta até a Rua Jacundá; por esta até a Rua Murá; por esta até a Avenida Serraria; por esta até a Avenida Juca Batista; por esta até a Avenida Eduardo Prado; por esta até a Avenida Cavallhada; deste ponto por um seguimento de reta no sentido nordeste para sudoeste até encontrar a intersecção da Rua Dr. Guilherme Schultz Filho com a Rua Prof. Carlos de Paula Couto; por esta até a Rua Adão Juvenal de Souza; por esta até a Rua Dr. Arnaldo da Silva Ferreira; deste ponto pelo segmento de reta no sentido leste para oeste até encontrar a intersecção da Rua Edgar Luis Schneider com a Rua Jigoro Kano; por esta até a Rua Conselheiro Xavier da Costa; por esta até a Rua Morano Calabro; por esta até a Rua Cel. Marcos; por esta até a Rua Manoel Leão; por esta até as margens do Rio Guaíba, ponto de origem do polígono.

II – pela intersecção da Avenida Francisco Silveira Bitencourt com a Alameda Três de Outubro; por esta até a Rua Abaeté; por esta até a Avenida Ecoville; por esta até a Rua Serra da Capivara; por esta até o seu final, retornando pela mesma até encontrar a Rua do Pampa; por esta até o fim; deste ponto por um segmento de reta no sentido norte até encontrar a intersecção com a Avenida Willy Eugênio Fleck; por esta até a Avenida Escrivão José Antônio Duarte; deste ponto por um segmento de reta no sentido noroeste até encontrar a intersecção com a Avenida Ecoville; por esta até a Avenida Francisco Silveira Bitencourt; por esta até a Rua Alameda Três de Outubro, ponto de origem do polígono;

III – pela intersecção da Rua Vitório Francisco Giordani com a Rua Walir Zottis; por esta até a Avenida Karl Iwers; por esta até a Rua Heitor Manganelli; por esta até a Avenida Walter Kaufmann; por esta até a Avenida Nestor Valdman; por esta até o seu final; deste ponto por um segmento de reta no sentido norte até encontrar a intersecção com a Rua Zeev Jabotinsky; por esta até a Rua Henrique Scliar; por esta e por seu prolongamento no final até a rua Elias Bothome; por esta até a Avenida Alexandre Luiz; por esta até a Rua Paulo Blaschke; por esta até a Psg. Dr. Derly Prof. Leopoldo; por esta até a Rua Professor Leopoldo Tietbohl; por esta até a Avenida Bispo João Scalabrini por esta até a Rua Dona Adda Mascarenhas de Moraes; por esta até a Rua Vitório Francisco Giordani ; por esta até a Rua Walir Zottis, ponto de origem do polígono.

.....

§ 5º Não se aplica o disposto no § 4º deste artigo aos seguintes trechos de vias e logradouros, em que somente o lado da via ou logradouro que estiver para dentro do polígono fará parte da divisão fiscal a ele correspondente:

I – o trecho da Rua Dr Dario de Bittencourt, entre a Rua J Thadeo Onar e a Rua Dr. João Satt, de que trata o inc. I do *caput* deste artigo;

II – o trecho da Estr. Autoestrada Mar. Osório, entre o prolongamento da Avenida Padre Leopoldo Brentano e o prolongamento no sentido norte da Diretriz Setecentos Sete, de que trata o inc. II do *caput* deste artigo;

III – o trecho da Avenida Ipiranga, entre a Rua Chiara Lubich e a Avenida Joaquim Porto Villanova, de que trata o inc. II do § 2º deste artigo;

IV – o trecho da Avenida Bispo João Scalabrini, entre a Rua Professor Leopoldo Tietbohl e a Rua Dona Adda Mascarenhas de Moraes, de que trata o inc. III do § 3º deste artigo;

V – o trecho da Rua Dona Adda Mascarenhas de Moraes, entre a Avenida Bispo João Scalabrini e a Rua Vitório Francisco Giordani, de que trata o inc. III do § 3º deste artigo; e

VI – o trecho da Rua Vitório Francisco Giordani, entre a Rua Dona Adda Mascarenhas de Moraes e a Rua Walir Zottis, de que trata o inc. III do § 3º deste artigo.” (NR)

**Art. 13.** Fica alterado o § 2º do art. 1º da Lei Complementar nº 535, de 28 de dezembro de 2005, conforme segue:

“Art.1º .....

.....  
§ 2º O valor da UFM terá vigência de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano e será atualizado tendo por base a variação acumulada do Índice previsto neste artigo, ocorrida no período de novembro do segundo ano anterior a sua vigência até outubro do ano imediatamente anterior a sua vigência.

.....” (NR)

**Art. 14.** Especificamente para o exercício de 2018, a UFM será calculada com base na variação acumulada do IPCA do período de dezembro de 2016 até outubro de 2017.

**Art. 15.** O IPTU, calculado com as alterações promovidas pelos arts. 1º e 2º desta Lei Complementar e nos termos dos §§ 8º e 9º do art. 5º da Lei Complementar nº 07, de 1973, não poderá ter acréscimo superior à correção monetária aplicável somada aos valores percentuais abaixo, sendo:

I – 30% (trinta por cento) para o ano de 2018;

II – 30% (trinta por cento) para o ano de 2019;

III – 30% (trinta por cento) para o ano de 2020.

§ 1º A referência para o acréscimo é o valor do imposto lançado no exercício imediatamente anterior.

§ 2º Caso haja alteração de dados cadastrais do imóvel, nos exercícios a que se referem os incs. I a III do *caput* deste artigo, o valor utilizado para apuração do crédito tributário calculado para o exercício anterior corresponderá ao valor que seria obtido se fosse considerada a nova situação cadastral.

§ 3º A partir de 2021, inclusive, não serão mais aplicados os limites de acréscimo dispostos nos incs. I a III do *caput* deste artigo, ocasião em que o valor do tributo passará a ser o resultado da multiplicação do valor venal do imóvel pela alíquota devida, nos termos dos arts. 5º a 10 da Lei Complementar nº 07, de 1973.

**Art. 16.** O Poder Executivo instituirá programa de colaboração facultativa ao cidadão, de natureza não tributária, cujos recursos captados serão empregados em obras e serviços específicos, a ser definido e regulamentado por Decreto.

**Art. 17.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do primeiro dia do exercício seguinte à sua publicação.

**Art. 18.** Ficam revogados:

I – os incs. I e II do § 1º, os incs. e als. do § 3º e o inc. IV do § 17, todos no art. 5º da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973;

II – os incs. II, VIII a XI, XXVI e XXVIII do *caput* e a *al. b* do § 1º, todos no art. 70 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973;

III – o parágrafo único do art. 84 da Lei Complementar nº 7, de 7 de dezembro de 1973;

IV – os arts. 2º, 3º e 4º da Lei Complementar nº 212, de 29 de dezembro de 1989;

V – o art. 1º da Lei Complementar nº 249, de 29 de janeiro de 1991; e

VI – os arts. 1º e 7º da Lei Complementar nº 260, de 11 de dezembro de 1991.